

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**DIREITO À MORADIA PARA AS MULHERES SOB A ÓTICA DA AUTONOMIA:
TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE A CF/88**

Maiara Auck Peres de Lima

Brasília, 2018

Maiara Auck Peres de Lima

**DIREITO À MORADIA PARA AS MULHERES SOB A ÓTICA DA AUTONOMIA:
TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE A CF/88**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

Brasília, 2018

Maiara Auck Peres de Lima

**DIREITO À MORADIA PARA AS MULHERES SOB A ÓTICA DA AUTONOMIA:
TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE A CF/88**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

Banca Examinadora

Prof^ª. Dr^ª. Ela Wiecko Volkmer de Castilho – Orientadora
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD/UnB

Prof^ª. Dr^ª. Marlene Teixeira Rodrigues, p.h.D. – Membro
Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – SER/UnB

Prof^ª. Dr^ª. Ana Cláudia Farranha Santana – Membro
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD/UnB

Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Júnior – Suplente
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – FD/UnB

AGRADECIMENTOS

Agradeço o apoio da minha família e dos meus amigos durante esta trajetória por Brasília e pelo mestrado, e sobretudo o acompanhamento diligente, detalhista e competente de minha orientadora durante todas as etapas da pesquisa e redação.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| ACP | Ação Civil Pública |
| ADH | Atlas de Desenvolvimento Humano |
| AMB | Articulação de Mulheres Brasileiras |
| ANC | Assembleia Nacional Constituinte |
| ANMTR | Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais |
| ASV | Movimento de Mulheres Amazonas Sempre Vivo |
| BNH | Banco Nacional de Habitação |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| CCJC | Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania |
| CDES | Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CDH | Conselho de Direitos Humanos |
| CEDAW | Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women |
| CEF | Caixa Econômica Federal |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| CEPIA | Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988 |
| CG | Comentários Gerais |
| CIDH | Corte Interamericana de Direitos Humanos |
| CIPD | Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento |
| CIM | Comissão Interamericana de Mulheres |
| CMM | Conferência Mundial de Mulheres |
| CNDM | Conselho Nacional dos Direitos da Mulher |
| CNPD | Comissão Nacional de População e Desenvolvimento |
| CNPIR | Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial |
| CNPM | Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres |
| CONAMI | Conselho Nacional das Mulheres Indígenas |
| CONAPIR | Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial |
| CREAS | Centro de Referência de Assistência Social |
| CRPD | Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento |
| CSW | Commission on the Status of Women |
| DATA-SUS | Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde |
| DAW | Division for the Advancement of Women |

| | |
|----------|--|
| DENATRAN | Departamento Nacional de Trânsito |
| DESC | Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais |
| DUDH | Declaração Universal dos Direitos Humanos |
| EC | Emenda Constitucional |
| ECOSOC | Economics and Social Council |
| FAR | Fundo de Arrendamento Residencial |
| FCM | Famílias Chefiadas por Mulheres |
| FENATRAD | Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas |
| FGTS | Fundo de Garantia do Tempo de Serviço |
| FIPIR | Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial |
| FNHIS | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social |
| FNPM | Fundo Nacional de Políticas para as Mulheres |
| FRML | Frente Revolucionária Mulheres de Luta |
| GDI | Gender-Related Development Index |
| GEM | Gender Empowerment Measure |
| GTI | Grupo de Trabalho Interministerial |
| IBAM | Instituto Brasileiro de Administração Municipal |
| IBDU | Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICPD | International Conference on Population and Development |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| IDH-M | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal |
| IDHS | Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável |
| INSTRAW | International Research and Training Institute for the Advancement of Women |
| IOL-M | Índice de Oferta Local Municipal |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPPUR | Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional |
| IQVU-BR | Índice de Qualidade de Vida Urbana dos municípios brasileiros |
| IVS | Índice de Vulnerabilidade Social |
| LAI | Lei de Acesso à informação |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LOAS | Lei Orgânica de Assistência Social |
| MAM | Mecanismos para o Avanço da Mulher |

| | |
|-------------|--|
| MAMA | Movimento Articulado de Mulheres do Amazonas |
| MCIDADES | Ministério das Cidades |
| MDH | Ministério de Direitos Humanos |
| MMA | Movimento das Mulheres do Alemão |
| MMIRDH | Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos |
| MMMO | Movimento de Mulheres por Moradia Orquídea |
| MPOG | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| MPV | Medida Provisória |
| MUNIC | Pesquisa de Informações Básicas Municipais |
| NUA | Nova Agenda Urbana |
| NUMAPE | Núcleo sobre a Lei Maria da Penha |
| ODM | Objetivos de Desenvolvimento do Milênio |
| ODS | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |
| OIG | Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| ONU-Habitat | Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos |
| OSAGI | Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PDE | Plano de Desenvolvimento da Educação |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIDESC | Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais |
| PL | Projeto de Lei |
| PLANHAB | Plano Nacional de Habitação |
| PLS | Projeto de Lei do Senado |
| PMCMV | Programa Minha Casa, Minha Vida |
| PNAD | Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios |
| PNDU | Política Nacional de Desenvolvimento Urbano |
| PNH | Política Nacional de Habitação |
| PNPM | Plano Nacional de Políticas para Mulheres |
| PNPS | Política Nacional de Participação Social |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PPA | Plano Plurianual |

| | |
|---------|--|
| RAIS | Relação Anual de Informações Sociais |
| RASEAM | Relatório Anual Socioeconômico da Mulher |
| SAE/PR | Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República |
| SAPNPM | Sistema de Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para Mulheres |
| SEDH | Secretaria de Estado de Direitos Humanos |
| SEDIM | Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher |
| SEPPIR | Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial |
| SHIS | Subsistema de Habitação de Interesse Social |
| SHM | Subsistema de Habitação de Mercado |
| SINAPIR | Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial |
| SIOP | Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento |
| SNH | Sistema Nacional de Habitação |
| SNHIS | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social |
| SNIG | Sistema Nacional de Indicadores de Gênero |
| SNPM | Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres |
| SPM | Secretaria de Políticas para as Mulheres |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| UEM | Universidade Estadual de Maringá |
| UNIFEM | Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher |

RESUMO

O trabalho almeja empreender análise sobre a implementação, pelo Estado, do direito à moradia para mulheres no Brasil desde a Constituição Federal de 1988, a partir do resgate da trajetória das políticas nacionais de gênero e raça, sobretudo desde a criação da SPM e da SEPPIR. A principal categoria que auxiliou nesta análise foi a transversalidade de gênero nas políticas públicas e sua interseccionalidade com raça, que fazem parte do discurso institucional desde a década de 2000. Por meio de análise nos documentos oficiais do poder público, em especial os relativos às Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres e os Planos Plurianuais, buscou-se compreender se houve e quais foram as transformações na percepção do Estado brasileiro sobre a cidadania das mulheres e sobre qual o seu papel na garantia deste exercício, procurando-se ainda avaliar, a partir dos dados disponíveis oficialmente sobre a implementação das políticas, quais as consequências deste processo na situação habitacional das brasileiras e no fortalecimento de sua autonomia enquanto cidadãs. Toda esta narrativa construiu-se embasada na centralidade que a reivindicação dos movimentos sociais de mulheres junto ao Estado, organizados internacional e nacionalmente, teve para os avanços nestas políticas. Com isto em vista, acredita-se verdadeira a hipótese inicial de que, apesar do longo percurso para implementação efetiva deste direito, este processo coletivo e social influenciou institucionalmente o Estado, o que, por sua vez, causou transformações positivas no direito à moradia, na autonomia e na cidadania das mulheres brasileiras.

Palavras-chave: Direito à moradia. Movimentos de Mulheres. Transversalidade de gênero. Interseccionalidade. Políticas públicas habitacionais.

ABSTRACT

This work intends to analyze the implementation of the right to housing for women in Brazil since the Federal Constitution of 1988, based on the trajectory of national policies on gender and race, especially since the creation of SPM and SEPPIR. The main category that assisted this analysis was gender mainstreaming in public policies and its intersectionality with race, which is part of Brazilian institutional discourse since the decade of 2000. Through analysis in the official documents of Brazilian public power, especially those related to National Conferences for Women and state's budget plans, we try to understand if there were and what were the changes in the State's perception of women's citizenship and what it's role in guaranteeing this exercise. Also, based on available data on the implementation of policies, to analyze the consequences of this process on the housing situation of Brazilian women and in the strengthening of their autonomy as citizens. All this narrative was based on the centrality that the claim of the social movements of women next to the State, organized internationally and nationally, had for the advances in these policies. With this in view, it is believed as correct the initial hypothesis that, despite the long path to effective implementation of this right, this collective and social process institutionally influenced the State, which, in turn, caused positive transformations on the right to housing, autonomy and citizenship of Brazilian women.

Keywords: Right to Housing. Women's movements. Gender Mainstreaming. Intersectionality. Housing public policies.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 1 ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DOS MOVIMENTOS DE MULHERES: TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E INTERSECCIONALIDADE COM RAÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 18 |
| 1.1 A atuação dos Movimentos de Mulheres nas Conferências Mundiais | 18 |
| 1.2 Direitos das mulheres são direitos humanos: gênero, transversalidade e interseccionalidade | 29 |
| 1.3 Direito à moradia é um direito humano: feminização e racialização da pobreza e autonomia econômica | 40 |
| 2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL: DO CNDM À SPM | 60 |
| 2.1 O Conselho Nacional de Direitos da Mulher e a Carta das Mulheres aos Constituintes | 61 |
| 2.2 A trajetória da SPM junto ao Estado: Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres e Planos Plurianuais | 68 |
| 2.3 Monitoramento e avaliação dos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres e dos Planos Plurianuais | 91 |
| 3 DIREITO À MORADIA COMO AUTONOMIA E SEU PAPEL NA CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES..... | 106 |
| 3.1 Desenvolvimento da Política Habitacional no Brasil..... | 106 |
| 3.2 Minha Casa Minha Vida e Casa-Abrigo: como consolidar o direito à moradia para as mulheres?..... | 109 |
| 3.3 A relação entre o Estado e os movimentos sociais na política de gênero e habitacional | 125 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 134 |
| REFERÊNCIAS | 139 |

INTRODUÇÃO

Os movimentos de mulheres brasileiras, reivindicando-se como feministas ou não, são historicamente precursores das práticas de diálogo e interação com o Estado, na busca pelo enfrentamento às desigualdades sociais, por meio da garantia de direitos e políticas públicas consolidados pelo poder público, como é o caso, aqui, do direito à moradia. Significa dizer que, de forma mais contundente desde a década de 1970, e posteriormente com o impulso da promulgação da Constituição Federal de 1988 – marco histórico na democracia brasileira – as relações entre Estado e sociedade civil sofreram diversas transformações a partir de uma abertura que criaram os movimentos sociais, inicialmente os de mulheres.

Este processo foi igualmente beneficiado pelo contexto internacional na década de 1990, em que diversas conferências foram realizadas por órgãos como a OEA e sobretudo a ONU, nas quais começou-se a discutir de forma global os direitos e desenvolvimento dos povos, e a responsabilidade dos países em utilizar-se de seu aparato institucional e legal para efetivá-los – caminhando a humanidade, assim, rumo a relações mais equilibradas e justas, tanto em nível nacional quanto transnacional.

Dentre estas conferências mundiais, uma em especial consolidou marcos teóricos que produziram deslocamentos discursivos e políticos em relação aos direitos das mulheres. Trata-se da IV Conferência Mundial de Mulheres (CMM), que ocorreu em 1995, e ficou conhecida como Conferência de Beijing. Ainda hoje, as categorias lá consagradas estão – ao menos formalmente – incorporadas no discurso institucional do Estado brasileiro e são constantemente invocadas como uma rota indispensável para o enfrentamento às desigualdades de gênero e promoção do desenvolvimento autônomo das mulheres, pelo poder público, sobretudo através das políticas públicas.

Neste sentido, cabe aqui explicar a opção metodológica de listar todas estas conferências e documentos internacionais – no âmbito das Nações Unidas e também da Organização dos Estados Americanos (OEA) – utilizando-os como referência na construção da linha temporal de proteção e reconhecimentos dos direitos fundamentais das mulheres, e especificamente na abertura de caminho para a Plataforma de Ação de Beijing, documento que consubstancia, em objetivos, o que foi construído na IV CMM e que reflete hoje o principal entendimento institucional sobre as políticas públicas de redução da desigualdade de gênero.

Longe de entender este processo como sendo desenvolvido a partir de apenas uma fonte, verticalizada, hierárquica e externa às realidades das mulheres brasileiras, o que se faz

é, justamente, reconhecer a construção coletiva e com participação popular que compôs esta história. Para além do fato de se tratar de uma organização e documentos que possuem inegável legitimidade jurídico-política no ordenamento brasileiro – o que se constata na análise das lutas e conquistas pelos direitos humanos das mulheres no Brasil, e que por si só já justifica o seu resgate enquanto instrumento de diálogo e intervenção no Estado – este processo de acúmulo histórico no âmbito global se formou coletivamente, com a participação dos movimentos sociais (MONTAÑO; PITANGUY; LOBO, 2003).

Em consonância com a escolha de construir esta narrativa a partir das conferências internacionais, com destaque para a IV CMM, os marcos teóricos utilizados na pesquisa são aqueles que vinham sendo reivindicados pelos movimentos de mulheres dentro e fora destes espaços internacionais. É o caso da compreensão de que os direitos das mulheres são direitos humanos e de categorias tais como gênero (e sua transversalidade nas políticas públicas), autonomia e interseccionalidade, o que se consolidou desde esta época na teoria feminista.

O primeiro deslocamento importante produzido em Beijing, portanto, foi esta afirmação de que os direitos das mulheres são direitos humanos, ou seja, a violação contínua e maciça aos direitos de mulheres do mundo inteiro constitui uma grave violação de direitos humanos e um problema global que deve receber a devida atenção dos países, cooperando uns com os outros e com auxílio dos órgãos internacionais, na tarefa de erradicação. Outra afirmação do documento que reúne as orientações da IV CMM, a Plataforma de Ação de Beijing, é a desessencialização das diferenças entre homens e mulheres, por meio da utilização da categoria gênero, que é socialmente construído com base nas distinções percebidas entre os sexos, e reforçado pelos sistemas de poder, inclusive estatais.

Em relação a isto, sabemos que igualdade e equidade de gênero não são dois conceitos totalmente correspondentes, mas que usualmente são utilizados para expressar a mesma ideia, ou seja, “falar da igualdade de gênero é romper com o universo restrito do não reconhecimento da alteridade para caminhar em direção à equidade” (BANDEIRA; ALMEIDA, 2013, p. 45). Desta forma, o trabalho se utiliza dos conceitos conforme eles são apresentados pelos órgãos internacionais que referencio, ora como equidade, ora como igualdade – mas ambos direcionados ao mesmo objetivo de enfrentamento e redução das desigualdades entre homens e mulheres, sem perder de vista suas diferenças, mas também sem essencializá-las.

Por fim, a principal conquista dos trabalhos realizados durante a Conferência de Beijing é sem dúvidas a categoria da transversalidade de gênero, originalmente denominada

gender mainstreaming, que orienta que a atuação do Estado no enfrentamento às desigualdades de gênero não pode ser pontual, vinculada tão somente a determinados temas compreendidos como femininos, ou então a setores ou órgãos específicos que cuidam dos direitos das mulheres. Antes disso, ela deve ser transversalizada por todas as esferas e temáticas, já que as mulheres são beneficiárias – e no Brasil maioria populacional – de todas as políticas sociais. Só a partir desta ação ampla e disseminada é possível garantir que todos os focos de precarização sejam atingidos e as mulheres efetivamente alcancem condições melhores de cidadania.

Em aprimoramento a esta categoria, a reivindicação das mulheres negras sobre o seu ocultamento dentro da categoria mulheres e o impacto disto na forma que o Estado as pensa enquanto beneficiárias de políticas públicas, cria a ideia de interseccionalidade. Trata-se de compreender que, assim como o homem é entendido enquanto sujeito universal, as mulheres brancas são vistas como a mulher universal, o que ocasiona o apagamento das violências sofridas por mulheres negras. E isso deve ser analisado não de forma adicional, como se os eixos de opressão causados pela raça fossem somados aos da condição de mulher, mas sim de forma interseccionada, já que é assim que atuam.

Outro fenômeno que recebia bastante atenção nesta época era a feminização da pobreza – que no Brasil é também majoritariamente negra – e a importância da autonomia econômica para enfrentá-la. O conceito adveio da constatação do aumento proporcional de mulheres entre os pobres no mundo, causado pelas desiguais condições de acesso aos recursos entre elas e os homens – e entre as pessoas brancas e negras. A autonomia econômica, portanto, é apontada como um caminho de empoderamento feminino, por meio do fornecimento de políticas que instrumentalizem as mulheres para geração de renda, desvinculando sua condição financeira de suas relações familiares ou afetivo-conjugais.

Neste sentido, minha escolha foi abordar o direito à moradia como um ponto elementar, quiçá inicial, para pensar qualquer exercício de autonomia econômica para as mulheres. Em sendo as mulheres historicamente associadas ao âmbito privado, e ainda hoje majoritariamente vinculadas a ele, as condições de moradia adequada são indispensáveis para garantir inúmeros recursos de cidadania, como a segurança, a saúde, o uso do tempo, a educação formal e a profissionalização – ou seja, o desenvolvimento das mulheres.

A percepção da relevância da moradia na consolidação dos direitos humanos das mulheres, além de estar colocada como uma demanda pelos próprios movimentos, foi reforçada a partir da minha atuação enquanto advogada, de agosto de 2015 a dezembro de

2016, em um projeto de extensão vinculado ao curso de direito da Universidade Estadual de Maringá (UEM), o Núcleo Sobre a Lei Maria da Penha (NUMAPE). Minha função principal no núcleo era a de assessorar juridicamente as mulheres que estavam em situação de violência doméstica, ajuizando e acompanhando suas ações de divórcio, dissolução de união estável, regulamentação de guarda e visitas, e alimentos. E mesmo neste breve período de atuação, pudemos perceber – em nosso processo coletivo de atuação e revisão das estratégias utilizadas para ajudar as mulheres – que a ausência de moradia era um empecilho muitas vezes determinante na escolha da vítima de romper o vínculo afetivo-conjugal com o agressor.

Isso não se dava tão somente pela percepção comum de que as mulheres dependem financeiramente dos companheiros. Mesmo quando elas exerciam trabalhos remunerados, considerando se tratar de famílias de baixa renda – que era um dos critérios de atendimento no NUMAPE – o processo de separação naturalmente significava uma diminuição de renda para ambos, sendo as mulheres profundamente mais oneradas por isso, já que majoritariamente eram quem ficavam responsáveis pelos filhos. A queixa de “não ter para onde ir”, por não ter condições financeiras de arcar com as despesas de habitação, era comum na fala das mulheres atendidas, levando-as muitas vezes a desistir das ações de família e/ou do acompanhamento pelo núcleo, e a permanecer vivendo na mesma habitação que o agressor.

Foi o que nos fez refletir sobre alternativas de moradia para estas mulheres que permitissem que sua decisão em relação à situação de violência não estivesse vinculada a condições básicas de subsistência para elas e seus filhos. A urgência exigida pela situação fez exsurgir o aluguel social como uma política pública viável para lidar com esta lacuna de implementação da lei, e foi ele a primeira escolha de objeto para esta pesquisa. Todavia, com o decorrer da mesma, ela acabou se ampliando, tendo decidido por abordar as políticas públicas de moradia como um todo, para além do aluguel social, e não só como uma forma de garantir às mulheres o direito a uma vida livre de violência, mas como um instrumento de empoderamento e fortalecimento de sua autonomia, com vistas à ampliação de sua cidadania.

Meu objetivo, portanto, é analisar a trajetória do direito à moradia para as mulheres na institucionalidade do Estado brasileiro, sobretudo desde a Constituição Federal de 1988, e mais especificamente com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, ambas em 2003. Compreendo que, a partir da promulgação desta carta constitucional foram se desenhando as possibilidades de institucionalizar uma política de gênero e raça no Brasil, ainda que esteja longe de uma implementação efetiva. Foi também a partir deste período que a política habitacional no Brasil

ganhou maior atenção, e que os processos de participação e controle social foram fortalecidos, com espaços de diálogo entre a sociedade civil e o Estado; os mais relevantes foram, sem dúvida, as Conferências de Políticas Públicas sobre as mais diversas temáticas, inclusive as de mulheres e as das cidades.

Importante ainda mencionar que o trabalho tem como foco a moradia na zona urbana, já que é neste espaço que se aglomera a maior parcela populacional, tanto em termos gerais quanto em relação às mulheres, concentrado nele também o déficit habitacional no Brasil. Consciente da gravidade da privação do direito à moradia para as mulheres que vivem em espaços não urbanos, acredito que uma pesquisa com este recorte exige uma metodologia e construção de narrativa específica, totalmente voltada a estas questões.

Não tive a pretensão de fazer uma análise aprofundada sobre o impacto, na vida das mulheres brasileiras, destas políticas e processos de participação social que destaco. Primeiro porque há uma consistente lacuna no monitoramento destas políticas e coleta ou sistematização de dados desagregados por gênero e raça, que me permitisse empreender tal averiguação. Ademais, porque ultrapassaria os limites de uma pesquisa com este formato. De qualquer modo, acredito que o resgate desta história institucional nos permite notar a intersecção entre a política de gênero, raça e habitacional e a transformação que isso significa na compreensão do Estado sobre suas cidadãs e as violências e exclusões múltiplas a que estão sujeitas, bem como sobre seu dever de enfrentá-las por meio das estruturas públicas.

Esta construção foi seccionada em três capítulos. No primeiro, busco apresentar os movimentos de mulheres como os impulsionadores deste novo modo de interação entre Estado e sociedade civil, se utilizando do poder político e legal dos órgãos internacionais para fazer valer a consolidação dos direitos com os quais o Brasil se comprometeu perante a comunidade internacional. Ainda, neste primeiro momento, apresento as categorias essenciais da narrativa dos direitos das mulheres, tais como a transversalização de gênero em interseccionalidade com raça.

Por fim, inicio o debate sobre o direito à moradia, demonstrando sua centralidade no empoderamento e autonomia econômica para as mulheres, principalmente a partir da indicação dos dados disponíveis, e desagregados por gênero e raça, sobre: educação, renda, uso do tempo, expectativa de vida, trabalho remunerado e não remunerado, condições de moradia, arranjos familiares, entre outros. A partir disto, busco desenhar a situação das mulheres brasileiras, conforme apreendida pelo Estado, a fim de compreender suas necessidades por políticas públicas nesta temática. Também especifico quais os elementos

internacionalmente definidos como garantidores de uma moradia adequada – que vai muito além da simples posse ou propriedade de um imóvel – analisados desde a perspectiva das mulheres.

No segundo capítulo, busco demonstrar de que modo o Brasil institucionalizou estas demandas, desde a criação de órgãos e políticas até a implementação e monitoramento das ações. Inicia-se o tópico com a articulação das mulheres no período de elaboração da CF/88: por meio das parlamentares diretamente envolvidas com a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), conhecidas como “*lobby* do batom” e através dos movimentos sociais que empreenderam diversos encontros no período, em diálogo com a ANC. Reunidas no Conselho Nacional de Direitos da Mulher, primeiro órgão nacional de políticas para mulheres, as atividades resultaram na elaboração da Carta das Mulheres aos Constituintes, alcançando a constitucionalização de praticamente todas as reivindicações lá constantes.

Também neste capítulo abordo a criação da SPM e suas atividades, especialmente a realização das quatro Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPMM) e elaboração dos respectivos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres (PNPM) provenientes dos encontros, relacionando-os com os Planos Plurianuais vigentes à época de cada PNPM. O objetivo foi novamente destacar a relevância do acúmulo político, social e intelectual produzido pelos movimentos de mulheres, e o modo como influenciou o Estado na institucionalização destas reivindicações, destacando a centralidade do planejamento orçamentário para este fim. Após uma breve descrição das CNPMM, principais temáticas abordadas e materialização delas no Plano de Políticas, destaco em cada PPA quais ações podem ser consideradas tentativas estatais de materializar os direitos das mulheres, interseccionados com raça, sobretudo no que tange ao direito à moradia; ou seja, quais delas podem ser entendidas como correspondentes às demandas sociais do recorte a que nos propomos.

Encerro o segundo capítulo abordando a avaliação e monitoramento destas políticas, garantindo que elas sejam implementadas e alcancem a diversidade das mulheres brasileiras. Para isso, aponto os indicadores sobre planejamento urbano e habitação existentes, e empreendo análise nos documentos oficiais disponíveis que acompanharam tanto o cumprimento dos PNPM quanto dos PPA, averiguando valores previstos e investidos; aqui também se observou a trajetória institucional da SPM e da SEPPIR, procurando compreender o significado disto na compreensão do Estado sobre os direitos das mulheres.

No terceiro e último capítulo o intuito foi explorar, a partir do destaque de alguns

exemplos concretos de programas, políticas e projetos de lei, como o direito à moradia tem sido implementado para as mulheres brasileiras, com o foco da autonomia econômica. Inicialmente, é narrado o histórico da política habitacional no Brasil, especialmente após a criação do Ministério das Cidades, e consequente realização das Conferências das Cidades, elaboração do Plano de Habitação e criação do Sistema Habitacional de Interesse Social, com um fundo próprio para subsidiar políticas nesta temática.

O primeiro Programa que destaco, neste contexto, é o Minha Casa Minha Vida, já que desde o seu surgimento concentra os principais montantes de investimento da política habitacional. Ademais, tem orientações que podem ser compreendidas como transversais na redução das desigualdades de gênero, a exemplo da priorização das mulheres, e principalmente das chefes de família, na titularidade dos imóveis. Em contrapartida, no âmbito da SPM, o órgão responsável por coordenar e gerir a política de gênero no Brasil, destaco o programa Casa-Abrigo, apontando a dificuldade estatal de desvincular os investimentos em políticas para mulheres da pauta da violência. São ainda mencionadas outras iniciativas, principalmente municipais e estaduais, que considero capazes de efetivar o direito à moradia adequada de modo a fortalecer a autonomia das mulheres.

Ao fim do terceiro capítulo, friso novamente o papel dos movimentos sociais e a importância da participação social ativa em todas as etapas da institucionalização. Pautou-se em recomendações dos PNPM e dos órgãos internacionais mencionados no trabalho, destacando tanto o que já foi incorporado, quanto as transformações indispensáveis no modelo de gestão estatal para que os espaços de diálogo sejam fortalecidos, inclusive com o mercado e setores privados, que também ocupam função importante nesta institucionalidade.

1 ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DOS MOVIMENTOS DE MULHERES: TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E INTERSECCIONALIDADE COM RAÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 A atuação dos Movimentos de Mulheres nas Conferências Mundiais

Desde o final da década de 1970, impulsionadas e articuladas nos movimentos de mulheres, que passaram a denunciar as desiguais dinâmicas sociais em relação aos homens, mulheres de todo o mundo vêm se organizando politicamente, reivindicando perante o Estado estruturas públicas para enfrentar as desigualdades que sofrem. No Brasil, em um primeiro momento, o fizeram por meio dos sindicatos, movimentos populares e operários, partidos e organizações da sociedade civil, em encontros e fóruns nacionais, causando rupturas paradigmáticas na relação entre Estado e sociedade civil, ao surgirem como novos sujeitos sociais e políticos.

Promoveram uma abertura democrática e uma nova forma de fazer política, acessando as instâncias públicas e chamando-as à responsabilidade na garantia de seus direitos. A partir daí, começaram a dialogar também com os órgãos internacionais, principalmente após a declaração do Decênio da Mulher, no ano de 1975, pela Organização das Nações Unidas (ONU), o que inaugura a inclusão das questões relativas às mulheres no programa do órgão, fortalecendo diretamente os movimentos de mulheres pelos países-membros – tanto é assim, que o decênio contou também com um Plano Regional elaborado pela Organização dos Estados Americanos (SOARES, 1998).

Tendo o Brasil sediado a Conferência sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente em 1992, as mulheres brasileiras participaram ativamente nas preparatórias, para inserir a perspectiva de gênero, o que acabou aproximando estes movimentos de outras Conferências Mundiais do ciclo que ocorreu na década de 90. Mais especificamente as de Mulheres (CMM), também promovidas pela ONU, foram quatro: a primeira, em 1975, no México, com o tema “Igualdade, Desenvolvimento e Paz”; a segunda no ano de 1980 em Copenhague, para discutir educação, emprego e saúde; a terceira, em Nairóbi em 1985, tratando sobre estratégias para o desenvolvimento das mulheres até o ano 2000; e a quarta, realizada em Pequim, em 1995 (ONU MULHERES, s/d).

Em relação a esta última, o ano que a antecede foi de intensa preparação das mulheres brasileiras, motivadas a reerguer e fortalecer estes movimentos. Organizações de mulheres negras, lésbicas, trabalhadoras rurais e urbanas, acadêmicas, prostitutas, entre outras, se reuniram na Articulação de Mulheres Brasileiras para Beijing-95. Sob o lema “Mulheres

Brasileiras Rumo à Beijing, Beijing é Aqui”, fomentaram debates públicos nacionais sobre as desigualdades de gênero em nosso país – 91 eventos com participação de mais de 800 organizações, inclusive uma Conferência Nacional com 700 participantes –, produzindo 22 documentos de diagnósticos locais sobre a situação das mulheres brasileiras; toda essa produção foi condensada, ao final, na “Síntese do documento das Mulheres Brasileiras” (AMB, 1995).

Este é o momento que, de fato, marca a articulação das mulheres na esfera internacional, com atuação expressiva e estabelecimento de diversas alianças. Após a criação da AMB, ela passou então a dialogar com o restante da América Latina, criando um Comitê regional com estes países, e participando da Conferência preparatória para Beijing, conhecida como *Fórum de Mar del Plata* – na qual a delegação brasileira ultrapassou o número de 100 mulheres – e logo depois na Conferência Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico Sustentável (AMB, 1995).

Analisando as 36 recomendações feitas, neste documento síntese, ao governo brasileiro e aos demais países da América Latina, para que prioritariamente se comprometessem na Plataforma de Ação, o direito à moradia pode ser depreendido de seu conteúdo, ainda que não conste expressamente no documento mencionado. É o caso, primeiramente, do ponto 1, no qual a AMB exorta que se reafirme na IV CMM as conquistas da Conferência de População e Desenvolvimento (1994) e da Cúpula de Desenvolvimento Social (1995), sendo que em ambas há a menção, em seus relatórios e declarações, da moradia como um investimento indispensável para a erradicação da pobreza e garantia do desenvolvimento sustentável, com políticas de habitação prioritárias para as mulheres, e que sejam sensíveis às condições delas nas famílias. Ainda, recomenda-se que sejam garantidos os seus direitos de cidadania, através de políticas públicas de combate às desigualdades e incentivo à mobilidade social, e que tenham sempre em conta a perspectiva de gênero e étnico-racial (AMB, 1995).

Também outros marcos ao longo do tempo – alguns anteriores às conferências mundiais – organizaram, em nível internacional, dados, recomendações e estratégias voltadas à efetivação dos direitos humanos das mulheres, mesmo que não de forma expressa, mas que constituíram etapas históricas importantes. Trata-se da Carta das Nações Unidas (1945); da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), ambas pioneiras, no contexto internacional, em declarar a igualdade de direitos entre mulheres e homens (BANDEIRA; ALMEIDA, 2013); da Comissão da ONU sobre a situação das Mulheres – CSW (1946), um

órgão ligado ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) com o objetivo de assessorá-lo nestas questões; e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (1966), referência jurídica internacional do direito à moradia adequada a todas as pessoas, sem distinções (OACDH, 2012). Este último configurou uma afirmação inovadora à época, quando em diversos países, inclusive no Brasil, mulheres não possuíam igualdade jurídica em relação aos homens, sofrendo graves restrições de exercício da vida civil e de sua cidadania, como o acesso a bens imóveis e à terra (SOW, 2010).

Dentro deste movimento gradual de proteção internacional aos direitos das mulheres, em 1967 a ONU proclama, em Assembleia Geral, a declaração pela não discriminação contra as mulheres e a favor do princípio da igualdade de direitos. Neste contexto foi aprovada em 1979 a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), um marco no enfrentamento ao fenômeno mundial da violência sistemática contra as mulheres (BEIJING, 1995). Importantes neste cenário são também o Protocolo Opcional à Convenção supramencionada (1993); a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres (1993); a Conferência Mundial dos Direitos Humanos em Viena (1993); a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em Belém do Pará (1994); e a Conferência contra o Racismo e Discriminação Racial de Durban (2001).

E, desde 2010, ganhou-se um reforço institucional à política de gênero internacional, ao ser instituída, pela Assembleia Geral da ONU, a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres, mais conhecida como ONU Mulheres, que unificou outras quatro instâncias – a Divisão para o Avanço das Mulheres (DAW); o Instituto Internacional de Pesquisas e Capacitação para a Promoção da Mulher (INSTRAW); o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM); e o Escritório de Assessoria Especial em Questões de Gênero (OSAGI).

No contexto atual, o documento que guia a atuação dos países e dos atores e atrizes políticos em defesa dos direitos humanos é a Agenda 2030, adotada em 2015, que estabelece 17 objetivos, 169 metas e 230 indicadores globais, para o desenvolvimento sustentável (ODS) em 15 anos, incluindo a igualdade de gênero (ODS nº 5) e a habitação adequada, com cidades e assentamentos inclusivos, seguros e sustentáveis (ODS nº 11). O destaque da agenda 2030 se dá em razão de ser o documento oficial e atualizado das Nações Unidas no contexto de desenvolvimento de todas as pessoas, elaborado a partir do acúmulo de todas as conferências e processos de construção internacional ocorridos anteriormente.

Os ODS, por exemplo, surgem em adição aos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, fixados no ano 2000, a partir da Declaração do Milênio, com as principais metas de todos os Estados na construção de um mundo mais justo e igualitário. Também se soma à Agenda 2030 a campanha da ONU Mulheres, “Por um Planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero”, que visa acelerar – por meio do envolvimento da sociedade civil, mídia, academia, Estados e iniciativa privada – as medidas de enfrentamento às desigualdades de gênero (ONU MULHERES, s/d).

Em abril de 2018, a Agenda foi retomada pelo IBGE, com o lançamento de uma plataforma virtual que esclarece, em relação a cada ODS, os indicadores cujos dados já foram produzidos, estão em análise ou construção, são inexistentes, não possuem metodologia global, ou não se aplicam ao contexto brasileiro. Dentre os que não possuem dados coletados estão, por exemplo, no ODS 5 (igualdade de gênero) o indicador que mede a proporção, por sexo, da população com propriedade ou posse da terra agrícola; e no ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis) o indicador relativo à proporção da população, por sexo, que tem acesso a transporte público adequado; ambas questões diretamente relacionadas à moradia adequada (IBGE, s/d).

Importante ressaltar, contudo, que a Agenda 2030, apesar de ser um manual referencial, não pode anular todo o processo coletivo que se construiu nas conferências mundiais, como se as considerasse superadas e ultrapassadas, mas sim resgatá-las e aprofundá-las. Tanto é assim que órgãos como a CEPAL frequentemente empreendem publicações que a articulam com documentos anteriores à Agenda, como o Consenso de Montevideu e a Plataforma de Beijing, em suas contribuições programáticas e estratégicas para a implementação daquela¹.

E esse processo foi construído pelos movimentos sociais, e especificamente encabeçado pelos movimentos de mulheres. Necessário compreender que as conquistas e avanços que se consubstanciam no relatório e demais documentos de uma conferência não se constroem somente no momento efetivo de sua realização. Ao contrário, elas vão se constituindo gradualmente em comitês e reuniões, num processo que antecede em anos estes eventos, no qual a sociedade civil organizada procede com a preparação, pautando e

¹ É o caso de publicações tais como “Montevideo Strategy for Implementation of the Regional Gender Agenda within the Sustainable Development Framework by 2030”, “Equality and women’s autonomy in the sustainable development agenda” e “¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad”, nas quais formulam-se orientações para seguir implementando o Consenso e a Plataforma de Ação, a partir das recomendações e dos objetivos produzidos na Agenda 2030. Trata-se, portanto, de um esforço de não abandonar marcos internacionais relevantes anteriores à Agenda, mas utilizá-la como mais um instrumento na sua efetivação, ao mesmo tempo em que se lança mão deles para cumprir os ODS.

alinhando suas demandas que serão então apresentadas pela delegação que representará o país no diálogo e negociação com os outros Estados, continuando articulada após sua realização, com o acompanhamento da implementação da agenda.

Tanto é assim que faz parte da prerrogativa dos Estados o ajuste de indicadores, de forma horizontal e não hierarquizada junto à ONU, que meçam as vulnerabilidades e o desenvolvimento social e humano do país, fidedignos à suas realidades nacionais. Todo o processo de edificação dos documentos internacionais, portanto, é feito a partir do diálogo, negociação e construção coletiva, o que reforça ainda mais a obrigação dos países em cumpri-los, vez que participaram ativamente de sua composição, representados por suas delegações².

Sem perder de vista que alguns Estados sem dúvida possuem maior poder de voz e negociação nestas esferas, no que se refere ao pioneirismo das mulheres nestas instâncias internacionais, isso se deu porque importante parte da agenda dos movimentos feministas brasileiros esteve e está voltada ao enfrentamento às desigualdades de gênero a partir da ampliação da cidadania e direitos das mulheres frente ao Estado. E para isso, utilizam de forma otimizada e estratégica do aparato estatal, o que fez com que o Brasil ficasse internacionalmente conhecido por suas boas práticas (CARNEIRO, 2003).

Foram os movimentos sociais de mulheres, portanto, que conceberam esta articulação internacional por meio dos processos de conferências, sendo depois reproduzida por outros movimentos sociais e se estabelecendo, historicamente, como um dos eixos essenciais no nosso processo de democratização. E é com esta compreensão que este trabalho se alinha, por entender, assim como esta corrente, que, considerando que vivemos em um sistema que cria e reforça desigualdades entre as pessoas, o enfrentamento a elas também deve ser sistemático, e com instrumentos que possuam suficiente força e legitimidade para tanto (MIGUEL; BIROLI, 2013). Faz parte de um potente processo de luta por igualdade e de transformação da ordem de gênero e raça estabelecida, utilizar-se dos mecanismos estatais para abalar estruturas de poder que divergem dos compromissos assumidos pelo Brasil, com suas cidadãs e no cenário internacional.

Por certo, os espaços decisórios nos quais foram travadas estas disputas não estavam

² Imprescindível mencionar que, em que pese não aparecerem referenciadas da forma tradicional, no sistema autor-data, a construção deste trabalho, mas sobretudo deste capítulo, contou com a colaboração basilar das palestras e discussões realizadas no evento “I Diálogos Brasileiros em População e Desenvolvimento – Marielle Franco, presente” – e nos canais de comunicação que se constituíram após – promovido pela parceria entre REBRAPD, CEPIA, UNFPA e IREL-UnB, de 4 a 6 de abril de 2018 em Brasília-DF. Contribuíram, portanto, as relevantes colocações de atrizes e atores históricos no processo que o capítulo narra, tais quais Jacqueline Pitanguy, Jaime Nadal, Richarlls Martins, Elza Berquó, Emanuelle Goes, Suzana Cavenaghi, Thiago Gehre, Luís Fernando Lara Resende, Margareth Arilha, Andrea Romani, entre tantos outros.

abertos a todas as mulheres, e foram majoritariamente acessados por um grupo privilegiado, sobretudo de mulheres brancas e acadêmicas. Todavia, o processo anterior de catalisação das demandas e reivindicações das mulheres brasileiras, e o processo permanente de luta que perpassa e extrapola as conferências, foi construído coletivamente com e pelos movimentos sociais, com a participação ativa das mulheres negras (CARNEIRO, 2003), e subsidiados pela realidade material dos grupos diversos, posteriormente traduzida para a linguagem do Estado. É o que se convencionou chamar de *advocacy* feminista, ou seja:

a capacidade de argumentar e incidir politicamente visando a transformações político-institucionais no público social e no público político (sociedade civil-Estado), a partir de conteúdos e propostas específicas das agendas feministas (...) a promoção e a defesa devem ter por objetivo não somente exercer influência sobre uma política pública (Estado) ou sobre o mercado, ou mesmo aumentar a participação cidadã no processo de tomada de decisões, mas devem também contribuir para fortalecer a sociedade civil e ampliar a cultura democrática (LIBARDONI, 2000, p. 209-210).

As conquistas graduais que se foram obtendo nestes espaços da política global não se realizaram unilateralmente nem verticalmente, com a concessão pacífica e por iniciativa dos órgãos internacionais, mas fizeram parte de uma disputa política na qual as mulheres negociaram intensamente, com forças contrárias, as declarações e recomendações que hoje acessamos (MACHADO, 1995). Foram, assim, construindo o arcabouço teórico-político incorporado no contexto nacional, que causou efeitos concretos na política do Estado em relação às mulheres, mesmo diante dos constantes retrocessos e desarticulação destes sistemas. Sobre as mulheres negras, Jurema Werneck relata que:

As diferentes frentes de luta que empreendemos, seja no interior dos movimentos sociais, seja nas esferas nacionais e globais, longe de representar somente um aprisionamento às regras do racismo patriarcal transnacional e estatal, traduzem nossa recusa à desagregação do que somos, à sublimação das condições materiais imediatas de vida e das necessidades de transformação social profunda, ou ainda a nossa não adesão às demandas burguesas de manutenção do *status quo* econômico e político que nos aniquila. Reconhecemos os perigos desta trajetória e o que pode representar de cooptação, de adesão aos modelos eurocêtricos que nos desqualificam, de abdicação ou retardamento da nossa afirmação a partir do princípio da autonomia (WERNECK, 2010, p. 16).

Reconhecer o quanto se avançou neste campo não significa negar a situação de vulnerabilidade extrema a que muitas mulheres – e um grupo muito específico delas que são marcadas por outras vulnerabilidades além do gênero, sobretudo as mulheres negras – estão

sujeitas. Mas é imprescindível reconhecer a trajetória de transformação das estruturas que se construiu em menos de cinquenta anos, como isso foi feito, e quais instrumentos foram construtores e desconstrutores neste processo, para que se continue avançando³ (BARSTED, 1995).

De qualquer forma, em que pese a importância histórico-institucional de todos estes marcos internacionais, que são elementos estruturantes na construção de um processo de diálogo das mulheres – organizadas enquanto sociedade civil, movimentos sociais, profissionais jurídicas, políticas, acadêmicas, trabalhadoras domésticas e operárias, entre outras – com o Estado, destacamos aqui alguns que entendemos serem basilares nas discussões sobre o desenvolvimento e ampliação de direitos das populações, com suas especificidades, bem como os que, em continuidade a este primeiro impacto gerado, formularam agendas e categorias que foram paradigmáticas para o entendimento atual sobre o enfrentamento às desigualdades de gênero e o desenvolvimento social, político e econômico das mulheres por meio das políticas de gênero (SAFFIOTI, 1995).

O primeiro evento significativo na linha do tempo do ciclo de conferências sociais que debatiam os direitos humanos dos povos, na década de 1990, foi a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), ocorrida em 1994, no Cairo, Egito. Trata-se de um marco histórico justamente porque inaugura o paradigma global de debater e atuar sobre todas as esferas da vida humana, materiais e imateriais, de forma atenta às particularidades e vulnerabilidades que atravessam cada grupo – como o das mulheres – e em cada região e período, para garantir mundialmente um desenvolvimento humano que alcance todas as pessoas.

As contribuições desta conferência, entre elas as de moradia e habitação com perspectiva de gênero, foram solidificadas no Plano de Ação de Cairo, em que se afirma a oportunidade latente de, pela primeira vez, empreender políticas macro e socioeconômicas, contando com a cooperação internacional na solução de problemas. As mulheres tiveram centralidade na confecção desta Plataforma, tanto que ela é o primeiro documento surgido de uma negociação no âmbito global da ONU que utiliza a expressão “gênero” como categoria da linguagem das políticas públicas (ALVES; CORRÊA, 2009).

Ela é particularmente conhecida por esta abordagem do desenvolvimento com igualdade e empoderamento das mulheres, com inovações nos direitos sexuais e reprodutivos,

³ O exemplo mais paradigmático deste avanço subsidiado pelos marcos internacionais é a promulgação da Lei Maria da Penha, em 07 de agosto de 2006, originada de uma recomendação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA, e que é hoje a lei mais conhecida no Brasil, tendo causado verdadeira transformação no enfrentamento à violência doméstica no país (CNJ, 2018).

sendo estes últimos integrantes das três metas que deveriam ser alcançadas até 2015, juntamente com a ampliação do acesso à educação para meninas e a redução do número de mortes infantis e maternas (CAIRO, 1994). No ano seguinte, em 1995, para subsidiar a implementação da Plataforma, e de acordo com a sua recomendação, o Brasil cria a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD) – vinculada, então, à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) – com o objetivo de promover políticas públicas nas mais diversas áreas de atenção da Plataforma de Cairo (CPND, s/d).

Diferente do que ocorre geralmente, não houve a realização de uma nova Conferência, no modelo +20, mas foi efetuada uma revisão, que estabelece ações para o desenvolvimento sustentável para além de 2014. De acordo com a Resolução 65/234 da Assembleia Geral, era necessário que se considerasse os desafios que persistiam e se inovavam para a implementação do Plano – como o progresso desigual das mulheres em relação aos homens que, mesmo evoluindo em termos de liberdade, continuam em desvantagem quando se trata de qualidade de vida – o que ensejou a revisão do documento baseada nos indicadores produzidos e dados coletados pelos países (UN, 2014b).

Em se tratando da América Latina, primeiramente merece destaque a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948 e uma das cinco comissões regionais da ONU, que, no Brasil, desde 1952, mantém acordo com órgãos da administração pública para prestar assistência técnica e de pesquisa de variadas formas e em variadas instâncias, para o desenvolvimento das populações. No seu contexto, o Comitê Especial sobre População e Desenvolvimento, segundo as recomendações da própria CEPAL, desde 2012 se transformou na Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento (CRPD), sendo que a primeira foi realizada em 2013 no Uruguai, ocorrendo a cada dois anos desde então.

Organizada a partir dos dados coletados nos países da América Latina e Caribe pela CEPAL, sua materialização se deu no Consenso de Montevideu, que reafirma o pacto estatal com a igualdade de gênero através do empoderamento e autonomia das mulheres, com atenção às suas especificidades na formulação de políticas públicas de desenvolvimento, e cujos dados e produção foram incorporados à CIPD para além de 2014.

Ressalte-se que, desde 1977 eram realizadas as Conferências Regionais sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, e desde 2007, na realização da décima conferência, instituiu-se o Observatório de Igualdade de Gênero (OIG) para a região, vinculado à Divisão de Assuntos de Gênero da CEPAL, o qual trabalha com a coleta de dados e indicadores, bem

como produção de informes, subsidiando políticas públicas voltadas à autonomia – econômica, física e na tomada de decisões⁴ – das mulheres (CEPAL, s/d).

De alta relevância é também a OEA, cuja atuação direcionada às Américas permite a incorporação de outras variáveis e alcance de outros resultados em relação à ONU, já que conta com menos de 30% do número de países participantes daquela. No que tange às mulheres, atua sobretudo pela Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), criada na VI Conferência Internacional Americana em 1928 – antes mesmo da fundação oficial da Organização – que se consolida como o primeiro órgão intergovernamental atuante na defesa dos direitos humanos das mulheres, surgido na articulação de movimentos de mulheres nas Américas, em uma época em que elas sequer estavam representadas nas delegações das Conferências (OAS, s/d).

Trata-se de um organismo consultivo no escopo de políticas públicas de equidade de gênero⁵, objetivando inscrever esta visão em todos os programas e atividades da OEA, bem como incentivando que os países membros façam o mesmo. Em 2017, a CIDH lançou – resgatando a Agenda 2030 e outros documentos no âmbito das Nações Unidas – importante relatório, feito com a colaboração de informes dos países membros, sobre a pobreza na América Latina, no qual a define, sob vários ângulos, como violações e obstáculos para o exercício pleno dos direitos humanos. Ressalta também a imprescindibilidade de que as análises nesse sentido devam sempre ser enviesadas pelo gênero e diversidade, tendo em vista que as mulheres são especialmente afetadas pela pobreza (CIDH, 2017).

O objetivo de todo este trabalho é que com isso os países promovam e fortaleçam o acesso das mulheres aos recursos produtivos e participação na vida política, possibilitando uma autonomia efetiva (OAS, 2000). Na esfera do desenvolvimento, que é um dos pilares de atuação do organismo, e mais especificamente do mercado de trabalho, faz parte dos objetivos da CIM, por exemplo, assessorar os Ministérios correspondentes nos países, na institucionalização da perspectiva de gênero (OAS, 2009). O Plano Estratégico atualmente vigente (2016-2021), inclusive, aponta como uma das prioridades temáticas o que denomina de “cidadania econômica das mulheres para o desenvolvimento integral” e que também

⁴ Esta divisão do conceito de autonomia é realizada pelo próprio OIG, conforme constante em sua plataforma virtual. De acordo com o Observatório, a autonomia econômica é expressa pela capacidade das mulheres de gerar renda por meio do trabalho remunerado, considerando sua contribuição na economia e o uso do seu tempo; a autonomia física está relacionada aos direitos sexuais e reprodutivos e à violência de gênero; e a autonomia na tomada de decisões diz respeito à presença e condições de participação das mulheres nos distintos poderes do Estado – no Brasil: Executivo, Legislativo e Judiciário (OIG, s/d).

dialoga diretamente com as questões que aqui serão levantadas sobre pobreza e moradia, desde a autonomia (OAS, 2016).

Destaque-se, finalmente, que o início do ano de 2018 foi o de articulação dos Estados e movimentos sociais, tendo em vista a 51ª reunião da Comissão sobre População e Desenvolvimento, órgão vinculado ao Conselho Econômico e Social, cuja responsabilidade é, de modo geral, monitorar e assessorar os Estados e demais órgãos da ONU, garantindo a implementação da agenda da CIPD. Nesta reunião – de grande relevância tendo em vista ser a penúltima antes dos 25 anos da CIPD, em 2019 – foi reativada pelo Brasil a ICPD Network, uma articulação internacional voltada ao cumprimento da agenda, presidida pelo Estado brasileiro em conjunto com a Dinamarca. Ocorreu também em 2018, promovido pela CEPAL, o II Fórum de países da América Latina e Caribe para Desenvolvimento Sustentável, que contou com ampla participação da sociedade civil, utilizando este espaço como uma preparação para a III Conferência Regional de População e Desenvolvimento da América Latina e Caribe, também realizada neste ano.

No contexto das Conferências Mundiais das Mulheres, foi na terceira, em 1985, conhecida como Conferência de Nairóbi, que após longo processo de amadurecimento na visibilização e reconhecimento das desigualdades de gênero que precarizam a vida das mulheres, se chegou ao entendimento da necessidade de traçar estratégias prospectivas, a longo prazo para o desenvolvimento e avanço destas, a serem atingidas até o ano 2000, especialmente por meio das políticas públicas que materializassem e concretizassem estas ações (BEIJING, 1995).

Desta forma, em 1995, ano seguinte à Conferência de Cairo, quando da realização da IV Conferência Mundial de Mulheres em Pequim, a maior em número de participantes, todo este caminho de reivindicação das demandas aos órgãos internacionais para subsidiar ações junto aos Estados-membros estava aberto. Além disso, os movimentos sociais de mulheres estavam articulados já há um tempo considerável, para intervir positivamente na construção da Plataforma de Ação, que foi também paradigmática porque consolidada em um momento propício, no qual o Brasil vivia o impulso da recente promulgação da Constituição Federal de 1988.

Trata-se, a Plataforma, de um documento que reúne a produção da IV Conferência Mundial de Mulheres – cujo tema central foi “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz” – traduzindo-a em ações estratégicas para implementação de objetivos que visam melhorar as condições materiais de existência de todas as mulheres, reconhecendo suas

barreiras compartilhadas, mas também as específicas dos diferentes grupos. Retoma, mas ao mesmo tempo densifica, o que foi definido na última CMM, dividindo-se em 12 áreas de atenção e atuação: feminização da pobreza; acesso à educação e à capacitação; serviços de saúde; violência; conflitos armados; autonomia econômica e acesso a atividades produtivas e recursos; participação no poder político e decisório; estrutura institucional para promoção do avanço; promoção e proteção de direitos; estereotipação e acesso nos meios de comunicação; participação nas decisões sobre recursos naturais e meio ambiente; e proteção específica aos direitos das meninas. Procura guiar os países em termos de marcos legais, políticas públicas e programas, como se vê em sua declaração de objetivos:

A Plataforma de Ação é um programa destinado ao empoderamento da mulher. Tem por objetivo acelerar a aplicação das Estratégias Prospectivas de Nairóbi para o Avanço da Mulher e a eliminação de todos os obstáculos que dificultam a participação ativa da mulher em todas as esferas da vida pública e privada, mediante uma participação plena e em igualdade de condições no processo de tomada de decisões econômicas, sociais, culturais e políticas (BEIJING, 1995, p. 154).

Outro ponto que merece destaque é o fato de que o documento, por reiteradas vezes, reafirma a responsabilidade primordial dos Estados de, ao firmarem pactos no âmbito internacional, atuarem internamente no cenário social, econômico, político e intelectual para implementarem o que foi consolidado, por meio da definição expressa de objetivos e criação de mecanismos de prestação de contas, sempre com a participação ativa das mulheres. Menciona, também, o dever das instituições privadas, organizações não-governamentais e movimentos sociais de se comprometerem com este propósito. Uma das recomendações da Plataforma é que, ainda em 1995, fossem realizadas consultas a estas instâncias, para a elaboração concreta do plano de ação até o ano seguinte, que envolvesse uma metodologia de pesquisa com recorte de gênero para coleta de dados da situação das mulheres e a destinação de recursos financeiros para o cumprimento das ações.

Sem dúvida, as quatro principais contribuições da Plataforma de Ação de Beijing que passam a ser utilizadas, em nível nacional e internacional na proteção dos direitos das mulheres são: primeiramente, a afirmação de que os direitos das mulheres são direitos humanos; e, então, as três categorias que ela consolida como chaves na atuação dos Estados, a saber: gênero, empoderamento das mulheres, e transversalidade das políticas públicas. Elas vão também impactar diretamente o modo como se passa a entender o direito à moradia, e quais características ele incorpora em relação às mulheres, dentro de uma perspectiva de

autonomia e desenvolvimento econômico.

Desde a realização da IV Conferência, a Plataforma de Ação passou por revisão em quatro momentos: em 2000 (Beijing +5), em 2005 (Beijing +10), em 2010 (Beijing +15) e em 2015 (Beijing +20). A primeira revisão se deu na 23ª sessão especial da Assembleia Geral, voltada à igualdade de gênero, desenvolvimento e paz no século 21, com a elaboração de ações adicionais para a execução da Plataforma, reconhecendo-se as especificidades de vários grupos de mulheres, como as que são chefes de família, e se reafirmou a urgência de superação da feminização da pobreza, levando-se em conta a categoria de gênero nas políticas econômicas e no acesso ao emprego.

Em 2005 se fez a segunda revisão – em conformidade com o decidido na última, de realizar reexames periódicos –, que se deu na 49ª sessão da CSW, consubstanciada no Programa de Trabalho Plurianual 2002-2006, reforçando a adoção da transversalidade de gênero, inclusive no sistema ONU. Na terceira revisão, em 2010, também ocorrida no âmbito da Comissão acima mencionada (54ª sessão) e já com os ODM em vista, cada uma das comissões regionais da ONU, incluindo a CEPAL, formulou em preparação um questionário para os Estados sobre os principais desafios para implementação da Plataforma em nível nacional (UN, s/d b). Finalmente, em 2015, ocorreu a revisão mais recente, na 59ª sessão da CSW, na qual novamente se resgatou a Plataforma de Ação de Beijing +5, tendo em vista a lentidão na implementação dos documentos já consolidados, em adição aos novos desafios surgidos na atualidade (UN, s/d a).

1.2 Direitos das mulheres são direitos humanos: gênero, transversalidade e interseccionalidade

A escolha de construir, a partir da Plataforma de Ação de Beijing, a narrativa sobre a institucionalização das políticas públicas para as mulheres no Brasil e o reconhecimento pelo Estado da necessidade de o fazer de forma transversal em todas os programas e políticas – o que reverbera diretamente nas questões de moradia – se deu, para além do fato de sua legitimidade em nosso ordenamento, também pela relevância das afirmações contidas no documento, que se configuram como um marco estruturante na atuação dos movimentos feministas e do Estado, e na relação entre os dois.

Em um primeiro nível de análise, a afirmação – que na Plataforma se consolida pela primeira vez na modalidade de ações direcionadas, e em conjunto com os movimentos sociais – de que os direitos das mulheres são, antes de tudo, direitos humanos, poderia não parecer

provocar grandes rupturas discursivas ou jurídico-político-sociais. Afinal de contas, desde que os direitos humanos começaram a ser evocados no âmbito global, sobretudo desde o século XX com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o discurso que os cerca é de que eles se destinam a todas as pessoas, independente de quaisquer diferenças. É daí que decorre a consolidação de legitimidade da atuação internacional para a proteção e efetivação destes direitos, evitando que a cultura e as práticas regionais sejam usadas como justificativa para privar qualquer ser humano de seus direitos básicos e de uma vida digna.

Todavia, também é sabido que, por séculos, as mulheres vêm sendo invisibilizadas na história, na política, na ciência, e na linguagem (TELES, 1993), sendo que a própria DUDH se refere à humanidade como Homem. Essa escolha reflete uma estrutura de poder muito mais complexa do que a princípio sugere, ou seja, que o parâmetro de universalidade é o masculino (BIROLI, 2014). E isso, para além de desconsiderar as necessidades específicas que possam ter a vir as mulheres, reitera a dinâmica social de desigualdade de gênero que cria os padrões vulnerabilizadores para estas, atuando, portanto, como uma dupla precarização.

Afirmar taxativamente que os direitos das mulheres – transpassados pelas especificidades da posição e vulnerabilidades sociais que se impõem sobre as mesmas – são direitos humanos, significa evocar sua natureza universal, indivisível, interdependente e inalienável, reivindicando para eles, desse modo, um *status* que, mesmo calcado nestas mencionadas singularidades, extrapola-as e atinge um nível de atenção global (CEPAL, 2016).

É por este motivo que é paradigmática, em termos de transformação conceitual e prática (BANDEIRA; ALMEIDA, 2013), a afirmação de que os direitos da mulher são direitos humanos, localizada no artigo 14 do Texto Integral da Declaração e Plataforma de Ação da IV CMM e de certa forma adiantada pela Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, I, quando estabelece que homens e mulheres são iguais perante a lei, sendo este um direito fundamental⁶. O documento reforça também, que, em se tratando de Estados que buscam constantemente ampliar a cidadania de todas as pessoas, as desigualdades que vulneram as mulheres devem ser encaradas como uma fragilidade democrática que afeta a todos, ou seja:

O avanço das mulheres e a conquista da igualdade entre mulheres e homens são uma questão de direitos humanos e uma condição para a justiça social;

⁶ Este dispositivo, que instaura um novo paradigma jurídico para as mulheres brasileiras, é um dos principais resultados de toda a articulação e disputa política empreendida pela bancada feminina que participou da Assembleia Nacional Constituinte, principalmente materializada na Carta das Mulheres aos Constituintes, como será melhor trabalhado no próximo capítulo.

não devem, portanto, ser encarados isoladamente, como um problema feminino. Somente depois de alcançados esses objetivos poder-se-á instaurar uma sociedade viável, justa e desenvolvida. O empoderamento das mulheres e a igualdade entre mulheres e homens são condições indispensáveis para alcançar a segurança política, social, econômica, cultural e ecológica de todos os povos (BEIJING, 1995, p. 162).

As desigualdades de gênero, ao se traduzirem em debilidades na Democracia, que desprivilegiam metade da população posicionando-a em desvantagem em relação à outra metade, não afeta tão somente as mulheres – ainda que, por óbvio, elas sejam as mais prejudicadas –, mas se configura como um enfraquecimento do sistema democrático de forma generalizada, gerando uma cadeia de desmantelamento que afeta, mesmo em níveis diferentes, todo o cenário global. Isso para além do fato de que, mesmo submetidas a tais condições desiguais que desperdiçam grande parte do potencial humano das mulheres, elas continuam sendo agentes políticos e econômicos relevantes no cenário público e privado, e contribuem ativamente – e em muitos casos, de forma protagonista – com o desenvolvimento humano.

Tal desenvolvimento, que inclui elementos tais quais a produção e distribuição de recursos e o uso e a expansão da capacidade humana, deve considerar, pois, todos os componentes de crescimento econômico, empregabilidade, liberdade política e valores culturais a partir das pessoas – e considerando os marcadores sociais que as diferenciam – para garantir, de forma equitativa, o empoderamento e o aumento de possibilidade de escolhas, que leve à produtividade de forma sustentável (ROSS-LARSON *et al*, 1995).

A consagração, pela IV CMM, da utilização da perspectiva de gênero para analisar as desigualdades a que estão sujeitos homens e mulheres, e produzir políticas públicas de superação, gerou outro deslocamento imprescindível para a elaboração de uma plataforma com potencial para de fato melhorar as condições de vida das mulheres. Mas, mesmo o termo aparecendo em documentos internos da ONU desde antes da Plataforma de Cairo, e de ter sido oficializado nela, o processo preparatório para a Conferência de Beijing foi atravessado por pressões de grupos conservadores e disputas políticas em torno da utilização ou do veto da categoria no documento. Ele acabou sendo mantido e reforçado na Plataforma de Ação, interpretado de forma institucionalmente coerente com o sistema ONU, após a conclusão de um grupo técnico neste sentido (ALVES; CORRÊA, 2009).

O deslocamento produzido pela utilização do conceito foi um verdadeiro giro linguístico na história dos feminismos e da luta das mulheres. Isso porque a categoria que se utilizava anteriormente para analisar as distinções entre homens e mulheres era baseada no

binarismo sexo masculino e sexo feminino, ou seja, tratava-se de uma compreensão essencialista das desigualdades entre aqueles, presa a concepções biológicas, que fazem uma leitura rasa de tais diferenças, insuficiente e limitada para subsidiar ações de desenvolvimento para as mulheres (ALVES; CORRÊA, 2009).

Desde a década de 80, portanto, autoras feministas vinham desenvolvendo o conceito de gênero, apontando que as desigualdades são, na verdade, sustentadas de forma estrutural e sistemática, enquanto um reflexo de como as relações sociais, as instituições e a cultura estão construídas (BANDEIRA; ALMEIDA, 2013). Não se trata, desse modo, de uma diferenciação biológica entre os corpos de homens e mulheres, causadora de diferenças inescapáveis que legitimam padrões hierárquicos de opressão, já que nem mesmo o sexo é um dado concreto e matéria, mas resultado de interpretação social (FAUSTO-STERLING, 2000).

Gênero é, antes de tudo, uma categoria de análise da realidade que busca apreender de que modo as distinções socialmente percebidas entre os sexos – e reiteradas pelos sistemas de poder como a linguagem jurídica e estatal, e os símbolos culturais estereotipadores de papéis de gênero – funcionam como uma assimetria na distribuição dos recursos, do poder e da capacidade de agência autônoma, nas sociedades contemporâneas (SCOTT, 1995).

A partir do reconhecimento expresso destas desigualdades que não são inerentes a uma suposta natureza dos homens e das mulheres mas sim social e historicamente construídas – podendo, também, ser desconstruídas –, outra inovação da Plataforma de Beijing foi dar centralidade à necessidade de que se promova o empoderamento das mulheres para fornecer-lhes instrumentos fortalecedores da autonomia, que sejam uma possibilidade a mais de romperem com a situação de subalternidade social e precarização de existência e protagonizarem o próprio desenvolvimento; e isso com o subsídio, pelo Estado, das condições para tanto.

Para isso, é necessário que se leve em conta todos os aspectos que impossibilitam a ascensão das mulheres, como a escassa participação política e nas tomadas de decisão e a dificuldade de acesso às instâncias de educação e trabalho, que cria uma cadeia de vulnerabilidades, como a pobreza e a exposição a situações de violência, privando-as de qualquer possibilidade de autonomia econômica e controle das próprias vidas.

A discussão sobre esta categoria, à semelhança das outras aqui mencionadas, é anterior à realização da IV Conferência, o que, inclusive, possibilitou o amadurecimento da compreensão do termo e sua consolidação na Plataforma de Ação. O que foi se desenhando, sobretudo após a Plataforma de Cairo, é que, para que existisse qualquer possibilidade de

concretização de um desenvolvimento sustentável efetivo, que fosse partilhado de forma igualitária entre todas as pessoas e em nações diversas, este conceito deveria ser atravessado concomitantemente e de forma difusa pela categoria do empoderamento das mulheres (ROSS-LARSON *et al*, 1995).

A ideia é que, tendo em vista ser a desigualdade de gênero um fenômeno estruturalmente disseminado nas sociedades e que se manifesta de diversas formas combinadas – como a violência, a exclusão dos espaços públicos e a privação de acesso aos recursos econômicos e de poder – não é eficaz que seu enfrentamento seja realizado por meio de estratégias de redução que as compreendam enquanto pacientes de uma intervenção verticalizada e hierárquica, na qual o Estado, de cima pra baixo, protege de forma paternalista os direitos das mulheres.

Em primeiro lugar, porque é materialmente impossível que as políticas públicas e as legislações afirmativas deem conta de alcançar, em todo o território nacional, a totalidade das mulheres e das violências e desigualdades que sofrem, e tanto menos as mulheres que historicamente estão excluídas de prestações estatais positivas, como as mulheres negras e outras socialmente marginalizadas. Em segundo lugar, porque uma atuação desta forma organizada reforça o processo de vitimização e vulnerabilização das mulheres – essencialmente contrário às reivindicações dos movimentos feministas – e, no fim das contas, continua desconsiderando seu potencial humano de contribuição enquanto agentes cidadãos e políticas tão relevantes quanto os homens.

Por óbvio, não se trata de desconsiderar essa faceta da prestação estatal, já que muitas mulheres estão de tal forma precarizadas pelas estruturas que é urgente que o Estado intervenha de modo protecionista. Todavia, ainda que em alguns casos seja prioritária, esta estratégia não pode ser exclusiva nem permanente, pois, para romper o ciclo de dependência de um agente externo e avançar rumo a um cenário em que as políticas de gênero sejam cada vez menos necessárias, é preciso que as mulheres tenham acesso aos recursos de poder – daí, empoderamento – de forma igualitária aos homens, permitindo que construam sua trajetória de desenvolvimento de forma protagonista, com suas escolhas pessoais, e nos seus próprios termos.

De qualquer forma, significa dizer que é responsabilidade dos governos promoverem este empoderamento por meio de instrumentos materiais, traduzidos sobretudo em políticas públicas com a devida destinação dos recursos financeiros necessários. Elas são um dos modos de reestruturar a situação da população por meio dos programas governamentais que

formulam e implementam ações direcionadas por determinadas diretrizes e princípios, em uma estratégia de operação e controle. E, para fazer isso de forma fundamentada, e não meramente técnica, o poder público precisa conhecer a situação em que vivem as diferentes cidadãs sob a sua soberania, e quais barreiras se impõem para elas (CEPAL, 2016).

Isso depende de coletar dados que ajudem a desenhar o panorama demográfico, mas requer, principalmente, que o Estado construa e fortaleça canais de comunicação e participação ativa das mulheres, densificando com suas perspectivas os elementos que, de forma naturalmente limitada, ele apreendeu em suas pesquisas (CEPAL, 2016).

Em um segundo momento, o que o empoderamento das mulheres reclama é que tais políticas públicas não sejam pontuais, focadas apenas em pautas específicas que tradicionalmente são associadas a estas, como a maternidade, por exemplo (BANDEIRA; ALMEIDA, 2013). Se a desigualdade de gênero é uma questão estrutural que perpassa instituições e relações sociais como um todo, seu enfrentamento também deve ser sistemático e disseminado nos mais diversos setores nos quais as mulheres estão em desvantagem, tais quais as 12 áreas de urgência da Plataforma de Ação de Beijing.

Chegamos, portanto, ao último destaque de suas principais contribuições – e que o Brasil assumiu a obrigação de incorporar em sua política de Estado – o que ficou conhecido como *gender mainstreaming*, a transversalidade de gênero, que basicamente pretende que a categoria gênero informe todas as esferas de atuação governamental, na totalidade dos programas e políticas públicas. Isso porque, conforme a experiência que se foi acumulando nos movimentos internacionais de mulheres, percebeu-se que apesar do compromisso formal dos Estados com o desenvolvimento delas, o avanço era pontual, assimétrico, fragmentado, e inexpressivo diante da gravidade social da questão (STIEGLER, 2003). A categoria, de forma geral, é definida como:

a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres (BANDEIRA, 2004, p. 6).

A inclusão da transversalidade de gênero nos discursos oficiais dos órgãos internacionais e, posteriormente, dos Estados que com ele se comprometeram, representou a principal mudança até hoje – embora esteja longe de ser, de fato, incorporada à política de

Estado – nas políticas públicas para mulheres, ou de equiparação de gênero. Trata-se de um modelo totalmente novo de prestação estatal, desde a concepção até a implementação, passando pelas instâncias públicas e privadas envolvidas no processo.

Sendo inteiramente inovador, exige também a modernização das práticas, instrumentos, aparelhos estatais, organização estrutural, agentes e modos de interação entre estes. Deve estar inserido em uma lógica institucional ampla que abarque a esfera política, econômica e social e que se construa em um aprendizado metodológico, técnico e coletivo entre os atores e atrizes envolvidos; sempre tendo em vista os aspectos territoriais que definem as urgências e particularidades de intervenção (ECLAC, 2017).

De forma mais detalhada, é composto, ao menos, dos seguintes elementos: mecanismos para o avanço das mulheres, que são os órgãos, em si, que irão coordenar todo o sistema de políticas de gênero do Estado e cuja eficácia está diretamente vinculada ao espaço que ocupa no Executivo e à dotação orçamentária que lhe foi designada; outros órgãos vinculados ao Executivo, Judiciário, partidos políticos, sindicatos, empresas e sociedade civil organizada; e canais de participação da sociedade civil.

A respeito deste último, instância imprescindível nesse processo, a questão que se coloca é que não basta a existência de canais de diálogo e atuação enquanto formalidades possíveis, é preciso que o Estado assegure que a participação efetivamente ocorrerá, de forma comprometida por todos os setores envolvidos – destacando-se, aqui, os movimentos de mulheres e movimentos feministas –, garantindo a diversificação de fontes, e, portanto, de colocação de demandas, na escolha das prioridades a serem atendidas pelos planos de políticas (CEPAL, 2016).

A participação, que encerra capacidade de transformação democrática, não se exaure no momento de formulação das políticas, mas deve perpassar também a implementação e o monitoramento das mesmas. Faz parte das obrigações de um Estado Democrático, portanto, a criação de um espaço seguro e que estimule a participação da diversidade de suas cidadãs, por meio de mecanismos institucionalizados e permanentes, facilitando o acesso destas à informação e à justiça, bem como sua contribuição para o cumprimento das agendas de gênero com as quais o poder público pactuou (ECLAC, 2017).

A transformação mais determinante que a adoção desta nova forma de pensar as políticas públicas cria é a diferenciação entre as chamadas políticas para mulheres, que eram o discurso oficial do Estado até então, e as políticas de gênero, sendo isso também uma consequência do giro linguístico causado pela reivindicação da categoria gênero e a quebra de

paradigma que causa, ao romper com explicações centradas em elementos da hipotética natureza feminina ou masculina.

As políticas para mulheres, portanto, fazem uma leitura rasa da realidade, sem adentrar no fator estrutural e social das desigualdades, mantendo a compreensão de que estas se dão por razões essencialistas, naturais e biológicas, ou seja, são políticas que, se isoladas, reforçam o *status quo* atual das mulheres, voltadas a questões como a reprodução social, a família e a saúde feminina, com a concentração em programas ou órgãos específicos de mulheres. Já quando falamos das políticas de gênero, a concepção é de que elas sejam uma densificação das políticas para mulheres, um aprofundamento destas, que a longo prazo se transformam em uma política transversal e disseminada (PENA; PITANGUY, 2003).

Neste caso, o primeiro deslocamento que elas trazem é serem construídas a partir do objetivo de empoderamento voltado à autonomia e emancipação das mulheres. E, para isto, rompem com o ideal de neutralidade, pois ressaltam o que parece óbvio: se as mulheres são mais da metade da população brasileira, todas as políticas públicas – voltadas à educação, superação da pobreza, geração de emprego, saúde, moradia, entre outras – devem fazer um recorte de gênero, pois elas serão beneficiárias de todas elas, e não apenas daquelas cujos temas são entendidos como femininos.

E isso sem sequer levantar a questão de que, justamente em razão da desigualdade de gênero que invisibiliza as mulheres sob o conceito de universalidade, elas estão em condição de maior vulnerabilidade e menor acesso aos recursos econômicos e sociais, e precisam de maior atenção na formulação e implementação destas políticas. E é por isso que as políticas para mulheres, mesmo que não sejam de todo ineficientes, são insuficientes se sozinhas, para enfrentarem a desigualdade de gênero, pois não focam nas estruturas nem fornecem instrumentos adequados que alicercem o desenvolvimento das mulheres (SILVA, 2000).

A outra faceta do aumento da eficácia das políticas públicas que se busca com a transversalidade é a interseccionalidade, que revela que, para além da incorporação da perspectiva de gênero, é indispensável que o Estado entenda quais mulheres são as principais beneficiárias dos programas. Este conceito traz à tona, ainda, que os eixos de opressão que se sobre as mulheres não devem ser entendidos de forma cumulativa, como se fossem adicionados pontos de desigualdade, recortes específicos, que se somam à condição de mulher universal e neutra – assim subentendida a mulher branca. É daí que decorre a etimologia da palavra, reivindicando que as condições das variadas mulheres sejam analisadas a partir do resultado que gera a intersecção dos eixos de opressão originados dos marcadores sociais

(KILOMBA, 2010).

Considerando que, no Brasil, a raça, sobretudo, é um marcador de discriminação que diferencia radicalmente a experiência social e o exercício da cidadania das mulheres, esta categoria – além de outras, como classe, localização geográfica, idade – deve informar a transversalidade de gênero, compreendendo-se como elas se interseccionam e quais efeitos isso produz. Afinal de contas, as políticas públicas são dirigidas a mulheres reais, e não a uma ideia abstrata, de modo que o Estado deve conhecer quem são suas beneficiárias e como as políticas impactam concretamente em suas realidades, o que exige analisar cuidadosamente a quais demandas cruzadas elas irão responder (MARCONDES *et al*, 2013).

Logo, a interseccionalidade parte deste princípio de que todos os eixos de subordinação das mulheres devem ser analisados em conjunto, já que suas dinâmicas de interação irão gerar consequências muito distintas das que se imaginaria se estes eixos fossem analisados de forma separada, ou se um deles for subsumido pelo outro. E, especialmente quando falamos do Brasil, as condições históricas geraram uma situação bastante evidente em que é infrutífero analisar gênero sem pensar raça.

A interseccionalidade é uma categoria tão elementar para as políticas públicas que desconsiderá-la é levar o Estado a um limite de contradição no qual a sua atuação, contrariamente a reduzir desigualdades sociais, será causadora do aprofundamento das mesmas. É o que Kimberlé Crenshaw categoriza como superinclusão e subinclusão, ou seja, ora as desigualdades sociais são creditadas ao gênero, cuja sujeita universal é a mulher branca, ora se creditam à raça, em que a universalidade é representada pelo homem negro; em ambos os casos, as assimetrias vivenciadas pelas mulheres negras e a sua própria condição identitária são desconsideradas (CRENSHAW, 2002).

A superinclusão seria, desse modo, a invisibilização das mulheres negras dentro da categoria de mulheres, negando-se a reconhecer o papel que a raça representa em uma desigualdade, que é determinada como sendo causada apenas pelo gênero. Já a subinclusão se dá quando a análise de gênero ignora desigualdades que acometem mulheres subordinadas, creditando-as somente a outros fatores e não em conjunto com o gênero, simplesmente por não se tratarem de problemas de gênero que se manifestam para o grupo dominante de mulheres.

Ou, então, a subinclusão atua desconsiderando como uma questão de raça, uma vulnerabilidade que se impõe a mulheres de grupos étnico-raciais desprivilegiados, por não ser um problema sofrido pelos homens daquele grupo. Tanto em um caso quanto em outro, as

discriminações sofridas por mulheres destes grupos – que, no Brasil, são além de tudo maioria em termos populacionais – cria uma situação de máxima precarização relativamente ao grupo de mulheres e ao grupo étnico-racial a que pertencem (CRENSHAW, 2002).

E, pior, a falha desde a análise do problema em articular o eixo racial e o eixo de gênero, contamina toda a atuação do Estado, impedindo que as intervenções propostas sejam suficientes, ou mesmo adequadas, para melhorar as condições materiais das mulheres. A invisibilidade é reforçada pelas próprias metodologias utilizadas para investigação e análise destas situações, tendo em vista que o paradigma sequer enxerga estas desigualdades de forma interseccional, o que impede também que tenha ferramentas adequadas para compreendê-las e agir sobre elas.

Essa lacuna é presente também na formação dos agentes que trabalham com a revisão, formulação e implementação das políticas públicas, levando, por exemplo, ao cenário atual no qual a organização e os discursos institucionais sobre gênero estão muito mais avançados do que os sobre raça, e tanto mais ainda do que os sobre a interseccionalidade – sendo esse mais um fator de subdesenvolvimento para mulheres não pertencentes aos grupos dominantes (CRENSHAW, 2002).

Para a reversão deste quadro, o primeiro passo é que sejam produzidos dados estatísticos sobre a população, que sejam desagregados por sexo, raça, região e geração, ao mínimo. O exaurimento da finalidade da política dependerá, a partir disto, da prática institucional do Estado, tanto em sua relação com a sociedade civil quanto com os seus próprios operadores. Significa dizer que, faz parte do processo de consolidação das políticas públicas a interlocução com as beneficiárias – para que se reconheçam enquanto tais, coloquem suas demandas e conheçam suas possibilidades de acesso ao serviço – e a formação dos agentes que executam a política e têm contato direto com elas, capacitando-os para um atendimento sensível ao gênero, raça e demais categorias relevantes (BANDEIRA; VASCONCELOS, 2003).

Importante ainda citar que, brevemente anterior à Plataforma de Ação de Beijing, mas no mesmo ano de sua gênese, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) encomenda o Relatório de Desenvolvimento Humano a um grupo independente de consultores, formados por profissionais e intelectuais, cujo tema central é gênero. O primeiro ponto que merece destaque do relatório é a criação de dois índices, que se somam ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), atribuindo-lhe a perspectiva de gênero. Trata-se do índice de desenvolvimento de gênero (GDI), medido com as mesmas variáveis do IDH mas com

foco na desigualdade das mulheres tendo em vista a média geral, e do índice de empoderamento das mulheres (GEM), que usa três variáveis buscando alcançar os níveis de participação política e em espaços decisórios de poder, além do seu poder econômico.

Em todos os países ranqueados, tanto aqueles considerados desenvolvidos, como os ditos em desenvolvimento, o GDI e o GEM – especialmente este – sempre estão abaixo do IDH, demonstrando novamente a importância de que os dados sejam coletados de forma desagregada para que as vulnerabilidades das mulheres não sejam invisibilizadas sob o manto da neutralidade (ROSS-LARSON *et al*, 1995).

Destaque-se, também, que os problemas que o relatório formula, à época, como fatores de aprofundamento das desigualdades de gênero e barreiras ao desenvolvimento das mulheres, ainda hoje persistem no cenário social público e privado, pendentes de superação. Trata-se, por exemplo, da constatação de que as mulheres são maioria entre as pessoas pobres, têm baixa representatividade em cargos de gerência, ínfima participação em cargos políticos, e de que a desigualdade é endossada, de uma forma ou de outra, por muitos sistemas legais. Bastante significativo, também, é o fato de que os avanços são bem mais rápidos quando se trata de questões como saúde e educação, mas encontram grande resistência em áreas que são de fato espaços de poder e tomada de decisões, pertencentes à vida pública, como a economia e a política.

Cite-se também a maior dificuldade de acesso ao crédito bancário; o aumento desproporcional da lacuna entre o número de mulheres estudando e o número de mulheres empregadas; e a média salarial menor, por receberem menos por trabalhos iguais, por estarem em empregos informais ou que pagam menos, ou ainda, por não terem considerada, em termos econômicos de remuneração, sua contribuição produtiva com a manutenção da vida social, o que fazem de modo praticamente exclusivo em relação aos homens.

Exsurge, novamente, a imprescindibilidade desta concepção das políticas públicas que incorpore a transversalidade de gênero e a interseccionalidade, com vistas, em primeiro lugar, a reduzir a pobreza que acomete as mulheres de forma mais severa, tendo como horizonte o empoderamento e fortalecimento de sua autonomia para permitir-lhes escolhas embasadas e devidamente estruturadas a respeito de seu desenvolvimento.

Estes entendimentos estão também no cerne da Plataforma de Ação de Beijing, bem como incorporados ao discurso institucional do poder público desde então, no que se trata ao enfrentamento e redução das desigualdades de gênero. É neste contexto que se insere, portanto, a moradia adequada, tendo em vista que, a partir da perspectiva da autonomia

econômica, ela tem um papel basilar e prioritário na superação de desigualdades, cujas consequências se espalham tanto na vida privada quanto na pública.

1.3 Direito à moradia é um direito humano: feminização e racialização da pobreza e autonomia econômica

A análise que construímos neste trabalho sobre o direito à moradia parte ainda de outras duas categorias estruturantes e citadas nas 12 áreas de preocupação, na Plataforma de Ação de Beijing, que são a feminização da pobreza – à qual, no contexto brasileiro, se soma a racialização da pobreza – e a concepção de autonomia econômica como forma de superá-la, categorias estas que já foram, de certa forma, adiantadas nos tópicos anteriores. De modo que, previamente a descrevermos a institucionalização das políticas públicas de gênero e as que de alguma forma consolidam o direito à moradia com esta perspectiva, necessário examinar melhor quais as condições materiais a que estão sujeitos os diferentes grupos de mulheres no Brasil, que tornam necessárias estas políticas.

Como dito, o Relatório de Desenvolvimento Humano apontou o aumento excessivo do número de mulheres entre as pessoas, no mundo, vulnerabilizadas pela pobreza, chegando ao índice de 70% (COSTA *et al*, 2005). Isto foi resgatado na Plataforma de Ação, utilizando-se da categoria de Diane Pearce (1978), isto é, feminização da pobreza, e acrescentando que este fenômeno vinha ocorrendo, sobretudo, nos países em desenvolvimento com economias em transição, afetadas pela recessão econômica dos países desenvolvidos.

De forma geral, pode-se conceituá-la como o aumento da proporção de mulheres entre as pessoas pobres e o aumento da proporção de pessoas em famílias chefiadas por mulheres entre os pobres (COSTA *et al*, 2005). Neste sentido, a Plataforma produz um deslocamento do ponto de análise, associando como causas deste fenômeno fatores de gênero que privam as mulheres de autonomia econômica, fixando-as à situação de precariedade financeira.

O índice que mede essa vulnerabilidade econômica a partir de uma perspectiva de gênero – e que também deve considerar outros marcadores, sobretudo raça – é feito tendo como base mulheres pobres de 20 a 59 anos, em proporção aos homens nesta mesma idade e com a devida correção da distribuição populacional por gênero. O recorte etário não é fortuito, mas se fundamenta tendo em vista que é especialmente nesta faixa que a vida produtiva e reprodutiva dos adultos se sobrepõe, gerando diversas potências e fragilidades com as quais o Estado precisa interagir, garantindo o equilíbrio entre o exercício democrático da cidadania e o desenvolvimento nacional (CEPAL, 2016).

E isso porque as questões relativas à renda e poder econômico estão ainda entre as mais resistentes no quesito superação de desigualdades e, não por coincidência, as que mais aprisionam as mulheres a papéis tradicionais de gênero que ora as privam de acesso a recursos de empoderamento, ora menosprezam e deslegitimam sua contribuição, em muitos casos protagonista, ao cenário econômico nacional e manutenção da vida em sociedade.

Enquanto em 2014, na América Latina, um em cada 10 homens com mais de 15 anos que não se dedicavam exclusivamente aos estudos, também não tinham uma renda própria, esse número subia alarmantemente para uma em cada três mulheres na mesma situação. Daí decorre ser imperioso que o Estado pense estratégias de garantia de renda para as mulheres, pois para além do fato de a pobreza em si já ser uma violação de direitos fundamentais, neste caso ela ainda pode ser geradora de outras violações, tal qual a exposição a situações de violência, tendo em vista a dependência econômica que tem metade da população, em termos brutos, da outra metade e, portanto, das decisões de estrutura familiar e projetos de vida desta (CEPAL, 2016).

Como a Plataforma de Ação aponta, trata-se, por exemplo, da desigualdade no acesso à educação, aos recursos, e às estruturas e políticas econômicas, o que mais uma vez reforça a necessidade de políticas públicas transversais nas mais diversas áreas de atuação do Estado. Estes desequilíbrios, ao mesmo tempo em que são gerados por condições tais quais a predominância das mulheres entre as pessoas em trabalhos não remunerados, no âmbito privado e de reprodução social, e expostas a circunstâncias precárias de trabalho remunerado, atuam também como reforçadores deste cenário, gerando um ciclo de exclusão e empobrecimento que se retroalimenta.

Isto afeta de forma mais contundente e desumana às mulheres, mas gera prejuízos para a economia do país e internacional, como um todo, já que exclui metade da população de uma parte relevante do processo produtivo remunerado, enquanto a onera com a totalidade da reprodução social, também produtiva. Conforme explicitado na Plataforma, o avanço social passa indubitavelmente pela dimensão da instrumentalização da independência econômica para as mulheres, cabendo aos Estados:

Assegurar o acesso das mulheres, em condições de igualdade, aos recursos econômicos, incluindo terra, crédito, ciência e tecnologia, treinamento vocacional, informação, comunicação e mercados, como meio de ampliar o empoderamento e o avanço das mulheres e meninas, inclusive sua capacidade de usufruir benefícios do acesso equitativo a esses recursos (BEIJING, 1995, p. 153).

O documento aborda esta questão em termos de autonomia econômica, definida basicamente como a possibilidade de agência na tomada de decisões que sejam, ao mesmo tempo, livres e subsidiadas pela realidade material, e representativas do projeto de vida de cada pessoa (CEPAL, 2011). É um essencial instrumento de enfrentamento às desigualdades de gênero, que se coloca em um novo paradigma, isto é, não se trata mais de integrar as mulheres ao desenvolvimento, mas sim de pensar um desenvolvimento sustentável em cuja estrutura a igualdade de gênero tenha papel fundante.

O que não é, aliás, uma concessão em benefício das mulheres, mas uma exigência mesma de concretização do desenvolvimento, pois é condição de existência deste que ele contemple todas as pessoas, e não apenas uma parcela delas (CEPAL 2016). Novamente, percebe-se que também esse deslocamento é resultante do giro provocado pela incorporação da categoria de gênero nos documentos e discursos institucionais, que foi gradativamente refinando-os, substituindo diversas práticas “tradicionais” de superação das desigualdades contra as mulheres – que muitas vezes as aprofundavam ao reforçar papéis estereotipadores – por uma compreensão mais complexa e eficiente.

Em cumprimento ao seu objetivo de disponibilizar aos Estados indicadores estratégicos de gênero que funcionem como ferramentas analíticas na elaboração de políticas públicas, o Observatório de Igualdade de Gênero, que atua no âmbito da CEPAL, desagregou o conceito de autonomia em três eixos – física, tomada de decisões e econômica –, todos divididos em vários indicadores que medem o nível dos países no cumprimento destes objetivos de igualdade. No que diz respeito à autonomia física, são medidores as categorias: Femicídio ou feminicídio, Morte de mulheres provocada por seu companheiro ou ex-companheiro, Maternidade em adolescentes, Demanda insatisfeita de planejamento familiar e Mortalidade materna.

Já em relação à autonomia na tomada de decisões, mede-se a partir das categorias Poder executivo: porcentagem de mulheres nos gabinetes ministeriais; Poder legislativo: porcentagem de mulheres no órgão legislativo nacional: Câmara baixa ou única; Poder judiciário: porcentagem de ministras no máximo tribunal de justiça ou corte suprema; Poder local: porcentagem de prefeitas eleitas; Poder local: porcentagem de mulheres eleitas para a câmara de vereadores; Países que assinaram e ratificaram o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Nível hierárquico dos Mecanismos para o Avanço da Mulher (MAM) ⁷. Relativa à autonomia

⁷ Optou-se por não adaptar as nomenclaturas aos órgãos correspondentes no ordenamento jurídico brasileiro, a

econômica, os indicadores são População sem renda própria por sexo; Tempo total de trabalho; Distribuição da população ocupada segundo nível de produtividade e sexo; Tempo de trabalho não remunerado segundo rendimentos próprios por sexo; Índice de feminidade da pobreza (OIG, s/d).

A autonomia física e de tomada de decisões não são o objeto principal deste trabalho, já que as questões de moradia estão sobretudo vinculadas à autonomia econômica, mas estão com ele também relacionadas. Os três conceitos de autonomia estão interligados, de modo que a efetivação da autonomia e a superação das desigualdades de gênero depende da efetivação de todos eles, sendo a desagregação apenas um recurso – indispensável, por óbvio – de organização e planejamento da atuação estatal.

Conforme mencionado, a ausência de autonomia econômica vulnera as mulheres também ao privá-las de capacidade real de agência e tomada de decisões, e submetê-las à violência, especialmente a doméstica e familiar. Tanto é assim que, historicamente, a luta por moradia está associada à luta de mulheres em situação de violência doméstica, além do fato de que a moradia adequada envolve o acesso a recursos que levem também em conta vários destes medidores (OACDH, 2012).

Tendo como foco a autonomia econômica, porém, importante mencionar que ela se relaciona com outras categorias, tal qual a igualdade distributiva, que envolve a redistribuição de elementos a fim de superar a pobreza; igualar os salários; coibir a discriminação no mercado de trabalho; redividir o tempo dedicado aos trabalhos remunerados e não-remunerados, entre homens e mulheres; e suprir as lacunas na proteção social. Pensar a autonomia econômica das mulheres exige, ainda, compreender que ela não envolve somente a igualdade distributiva ou de oportunidades, mas que deve estar disseminada em todos os espaços da vida privada e pública, passando tanto pelo capital cultural quanto pelo funcionamento das instituições (CEPAL, 2016).

No que diz respeito à (não) divisão do tempo dedicado às atividades produtivas não remuneradas, outra categoria importante se destaca: a economia do cuidado. Trata-se de um conceito formulado por Corina Rodríguez Enríquez – em uma das reuniões para Conferência Regional sobre a Mulher, da CEPAL – como o conjunto de atividades, bens e serviços básicos e indispensáveis à manutenção da vida social, que configuram um trabalho oculto, desvalorizado, não-remunerado e quase exclusivamente feminino (2005). São todos aqueles

fim de salvaguardar a fidelidade com os indicadores do exato modo como foram formulados e estão disponibilizados no sítio eletrônico do OIG – o que foi feito de forma generalizada para abranger as especificidades jurídico-políticas dos diferentes países da América Latina e do Caribe.

trabalhos de cuidado de pessoas dependentes e de organização da vida doméstica, aos quais não é atribuído valor de mercado – e, portanto, são invisíveis para a economia e política do país – mas que, em verdade, constituem a base de sustentabilidade de uma vida em sociedade.

Estas atividades das mais básicas, ligadas a condições de subsistência humana, ao serem realizadas quase unicamente pelas mulheres, principalmente as negras, mesmo quando elas exercem trabalhos remunerados, liberam as pessoas – os homens e pessoas brancas – que não estão envolvidas com elas, para a atuação em outras esferas, como a pública. E é por isso que quaisquer políticas que pensem o enfrentamento à feminização e racialização da pobreza e a consolidação da autonomia econômica das mulheres deve ter em conta a responsabilidade do Estado no fornecimento destes serviços, a redistribuição destas atividades entre homens e mulheres, e a valorização – financeira, inclusive – destas tarefas.

Quando contextualizamos todo este debate no Brasil, repita-se, tão primordial quanto discutir e visibilizar as desigualdades de gênero é fazê-lo em relação à raça, e à interseccionalidade destas duas categorias, sendo necessário pontuar que utilizamos a mesma categoria de negritude com a qual trabalha o IBGE, ou seja, a soma de mulheres pretas e pardas. Isso porque, empreender uma discussão séria e estruturar uma prática institucional eficiente, em termos de políticas públicas é, necessariamente, subsidiar-se na realidade social concreta, que no Brasil é calcada historicamente na profunda exclusão, marginalização, exploração e extermínio das mulheres negras. Resgatando este debate que iniciamos anteriormente, a resistência que ainda subsiste em interseccionar as desigualdades de gênero com as de raça, quando se pensa políticas de proteção social e empoderamento para as mulheres, produz estados de desequilíbrio no avanço destas agendas.

Significa dizer que os avanços são pontuais, não-lineares e, principalmente, racializados; enquanto vários aspectos da agenda de gênero consideram-se superados para as mulheres brancas – como a redução da morte materna e a gravidez na adolescência – as mulheres negras sequer foram contempladas ativamente como beneficiárias destas políticas. Ressalte-se que foi justamente esse avanço fragmentado o principal motivo que fundamentou a reivindicação pela transversalidade de gênero, não fazendo sentido que ela não seja trabalhada em conjunto com a interseccionalidade, sendo transformada em um conceito vazio.

Tendo em vista este cenário engendrado e racializado, desde 2004, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o UNIFEM – contando depois também com a parceria da SPM e da SEPPIR – vêm investindo na coleta e divulgação de dados indicadores sobre esta intersecção – na publicação Retratos das desigualdades de gênero e raça –

embasados nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) que o IBGE efetua todos os anos (MARCONDES *et al*, 2013). Além disso, o IPEA vem produzindo também o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), com os dados dos Censos de 2000 e 2010, e do PNAD de 2011 a 2015, extraídos do Atlas de Desenvolvimento Humano (ADH) e desagregados por sexo, raça e situação de domicílio, sendo o indicador geral uma média aritmética do IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho, que se subdividem em 16 indicadores de vulnerabilidade (IVS, s/d).

É relevante também a sistematização de dados feita pelo Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (RASEAM). Instituído pela Lei 12.227/10, resultante de um Projeto de Lei apresentado em 1999, trata-se de uma publicação anual sobre a situação socioeconômica das mulheres brasileiras, a partir da reunião de dados oficiais dispersos, em temáticas como saúde, educação, ensino superior, situação nos municípios etc., coletados pelo Estado e disponíveis em diversas bases. Atualmente está em sua terceira edição, publicada em 2018, sobre os anos de 2015 e 2016 (BRASIL, 2018b).

É estruturado em três partes – análise do conjunto de indicadores; sumários estatísticos com os principais indicadores de cada capítulo; e disposição dos indicadores no formato de tabela – que tratam de 7 eixos temáticos: estrutura demográfica; autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho; educação para a igualdade e cidadania; saúde integral, direitos sexuais e direitos reprodutivos; enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; mulheres em espaços de poder e decisão; e mulheres no esporte. Ao analisar o relatório, nota-se como ainda é ínfima a porcentagem dos dados que são desagregados por raça, o que é bastante representativo da dificuldade e resistência da gestão pública de fazer escolhas que implementem uma política verdadeiramente transversal e interseccionada com raça.

Em relação ao IVS, apesar de das mulheres, de forma geral, ter decrescido de 0,456 (alta vulnerabilidade) em 2000 para 0,257 (baixa vulnerabilidade) em 2015, e de ter havido significativa diminuição do valor geral e para todos os grupos – homens e mulheres, brancos e negros, apesar de este decréscimo não ser constante, tendo havido aumento nos últimos anos – as diferenças, quando os dados são desagregados por raça e gênero, são consideráveis. (IVS, s/d). Na mesma época, enquanto o IVS de renda e trabalho de homens brancos era de 0,194 (muito baixa vulnerabilidade social) e o de homens negros e mulheres brancas dimensionado em baixa vulnerabilidade (sendo que o IVS dos homens negros se encontra bem próximo ao limite com a categoria de média vulnerabilidade), o de mulheres negras chega a 0,338, em

média vulnerabilidade social.

Outro dado que se destaca é o relativo à expectativa de vida, que pode ser inferido da constatação de que as mulheres negras se concentram nas faixas etárias mais jovens da população, ou sejam, elas vivem menos. Em 2009, apesar de as mulheres negras representarem a parcela de 50% da população feminina⁸, 42,6% delas tinham até 24 anos, sendo que em relação às mulheres brancas este número era de 37,1%; em contrapartida, quando se analisa as mulheres negras de idade igual ou maior que 60 anos, elas são apenas 10,3% do número total deste grupo étnico-racial, e as mulheres brancas nessa faixa etária correspondem a 14% de seu grupo (MARCONDES *et al*, 2013).

Quando pensamos educação, e o seu papel na autonomia econômica, situações bastante contraditórias se colocam. O cenário geral da escolarização de meninas e mulheres é de cumprimento deste objetivo que, no início dos anos 90 era inverso ao que se tem hoje, ou seja, o número de homens escolarizados e com acesso à educação superior era muito maior do que o de mulheres, que possuíam sobrerrepresentação entre as pessoas analfabetas.

Entretanto, apesar deste crescimento ter ocorrido significativamente tanto para as mulheres brancas quanto para as mulheres negras, estas últimas partiram de índices tão menores, que somente em 2009 alcançaram a situação, nos níveis mais elevados das faixas superiores de escolaridade, que as mulheres brancas atingiram em 1995. Significa que, parte da situação de extrema precariedade que levou esse objetivo a ser demanda prioritária dos movimentos de mulheres e nas agendas internacionais, somente recentemente se concretizou para as mulheres negras, com um *status* de conquista. A outra discrepância que se destaca é o hiato entre o nível educacional das mulheres e sua média salarial, ou seja, mesmo possuindo maior tempo de educação formal do que os homens, continuam recebendo menos que eles e estando em maior quantidade na faixa de pessoas desempregadas (CEPAL, 2016).

O trabalho e a renda aparecem, desse modo, como pontos elementares na obtenção de autonomia econômica das mulheres e na formulação de políticas públicas que pensam o direito à moradia. A principal preocupação, por óbvio, é o alarmante número de mulheres desempregadas, que ocupam o topo da categoria, sendo a taxa de desocupação, em 2009 e em relação aos homens brancos, 70% maior para as mulheres brancas, e 130% mais alta para as mulheres negras (IPEA *et al*, 2011), que estão 10,2% mais suscetíveis ao desemprego do que outras mulheres, conforme análise do período entre 2004 e 2014 (IPEA, 2016).

Esta situação pode ser gerada por variados fatores, todos eles relacionados a

⁸ Em 2014, a porcentagem de mulheres negras já havia subido para 52,5% (BRASIL, 2018b).

desigualdades de gênero, como, por exemplo, os estereótipos e papéis de gênero que desconsideram as mulheres para profissões entendidas como masculinas e a divisão sexual do trabalho que as onera desproporcionalmente com a economia do cuidado (ALVES; CORRÊA, 2009). Outra questão relevante é a distribuição do tempo de trabalho doméstico e de cuidado entre homens e mulheres, que se coloca como mais uma barreira ao exercício de trabalho remunerado para as mulheres, seja por impossibilitá-las de entrar no mercado, seja por precarizar suas condições de formação e aprimoramento no mesmo, por estarem sobrecarregadas também com estas tarefas.

Esta estrutura de divisão é tão enraizada nas práticas culturais brasileiras que desde a infância é um forte marcador: em 2009, enquanto 49,1% dos homens com mais de 10 anos realizavam tarefas domésticas, essa porcentagem subia para 88,2% entre as mulheres, que desde os cinco anos são iniciadas nestes afazeres. Uma peculiaridade neste quesito é que, considerando as famílias cujo casal é formado por um homem e uma mulher, quanto maior o número de filhos, menor a dedicação dos homens a estas atividades; segundo dados coletados em 2009, por exemplo, em famílias com nenhum filho este valor é de 54,6% dos homens e 95% das mulheres, e em famílias com cinco ou mais filhos, o índice diminui para 38,8% dos homens e sobe para 95,7% entre as mulheres (IPEA *et al*, 2011).

Mesmo quando as mulheres exercem atividade remunerada fora de suas residências, são as responsáveis de forma quase exclusiva pelos trabalhos domésticos – entre as mulheres que recebiam até um salário mínimo, o índice era, à mesma época acima mencionada, de 93%, dedicando mais de 25 horas por semana a estas atividades, e para as que recebiam mais de 8 salários mínimos, o índice era de 76,7%, muito em razão da delegação destes trabalhos para outras mulheres, principalmente negras. Todo este cenário do período resume-se, basicamente, na constatação de que, enquanto os homens trabalham – atividades remuneradas e domésticas – 47,7 horas por semana, este valor é de 55,3 horas semanais para as mulheres (IPEA *et al*, 2011).

Apesar dos avanços e denúncias contundentes dos movimentos feministas, ainda hoje as mulheres ganham menos que os homens, feita a comparação dentro do mesmo grupo étnico-racial, sendo as mulheres negras as que ganham menos do que todos. Tome-se como exemplos – e de horizontes bastante diversos – o trabalho doméstico remunerado, no qual mulheres negras recebiam, em 2009, 73% do rendimento dos homens brancos; e o funcionalismo público, em que o salário médio das servidoras negras é de R\$ 830,00 em comparação aos R\$ 1.800,00 que os homens brancos recebem (MARCONDES *et al*, 2013).

A situação geral em relação à renda, neste período, é uma média de R\$ 1491,00 para homens brancos, R\$ 957,00 para mulheres brancas, R\$ 883,50 para homens negros e R\$ 544,50 para mulheres negras (IPEA *et al*, 2011); em 2013, enquanto as mulheres negras recebiam, em média, R\$ 9,1 por hora trabalhada, o valor para os homens brancos era de R\$ 18,7 (RASEAM, 2018). A constância de todos estes marcadores – mesmo tendo em vista os avanços que ocorreram e as diferentes formas em que se deram dentro dos grupos – é a desigualdade entre homens e mulheres, e entre pessoas brancas e negras, o que marca a baixa mobilidade social no Brasil.

Outro indicador com o qual o IBGE tem trabalhado, e que aqui também se afigura de muita relevância, é a diferenciação por gênero e raça da pessoa responsável pelo domicílio, ou seja, que o chefia. Na última década houve um aumento considerável do número de famílias chefiadas por mulheres (FCM), além de uma inversão na proporção racial, sendo que as chefiadas por mulheres brancas em 1995 eram 54,4% das FCM, e as chefiadas por mulheres negras passa para 51,1%, em 2009⁹. Neste último caso, predominam também os arranjos familiares com filhos, principalmente o do tipo “mulher com filhos”, sendo que as FCM brancas são representativas dos arranjos “casais sem filhos” ou de pessoas que moram sozinhas (IPEA *et al*, 2011).

Além disso, quando se leva em conta o espaço geográfico no qual estão alocados estes domicílios, percebe-se que, no ano de 2009, 26,8% das residências em favelas eram chefiadas por mulheres negras, enquanto 12,8% eram chefiadas por mulheres brancas. Ainda, em raciocínio semelhante, quando se analisa o número de domicílios que são beneficiários do Bolsa Família à mesma época, uma diferença expressiva se coloca: 70% deste total é de famílias chefiadas por pessoas negras, enquanto apenas 30% é de famílias chefiadas por pessoas brancas (IPEA *et al*, 2011). Ainda, estando 86% das mulheres em residências urbanas, 68,8% das pessoas brancas tem acesso a domicílio próprio com saneamento, enquanto este número decresce para 51,7% entre as negras (BRASIL, 2018b).

Os dados são bastante explícitos e significativos em demonstrar a vulnerabilidade das mulheres, em especial das mulheres negras que em praticamente todas as estatísticas são as mais desprivilegiadas, seguidas dos homens negros, mulheres brancas, e homens brancos no topo da pirâmide. Ademais, é importante também analisar que, como o próprio IPEA pontua ao discorrer sobre o IVS, as categorias utilizadas para analisar os dados coletados – como exclusão, vulnerabilidade social, necessidades básicas insatisfeitas e desenvolvimento

⁹ Em 2014, 54,4% das mulheres negras eram chefes de família (BRASIL, 2018b).

humano, por exemplo – são essencialmente políticas, perpassadas pela ideologia institucional que guia o que o Estado espera alcançar em termos de exercício da cidadania da população sob o seu território.

Enquanto categorias políticas elas fornecem metodologias e interpretações que rompem com entendimentos tradicionais, enxergando o desenvolvimento social de forma muito mais ampla e complexificada do que apenas sua dimensão monetária (IVS, s/d). Assim, ao falar de pobreza, é imprescindível que se extrapole a assimilação de que ela é uma privação puramente econômica, atentando para uma avaliação multidimensional e que incorpore outras variáveis, como inserção social e participação política, ainda não medidas pelas pesquisas que o Estado realiza nos domicílios.

Longe de confiar de forma absoluta nestes dados – tendo em vista a limitação intrínseca que esta forma de apreensão da realidade possui, seja pela escolha metodológica, seja pela dificuldade de alcançar a totalidade da população brasileira –, seu resgate é relevante para refletirmos sobre as desigualdades estruturais que se impõem para os mais diversos grupos de mulheres. Neste sentido, reforça-se que o recorte tão somente de gênero é insuficiente para pensar políticas públicas que tenham potencial de transformar materialmente a vida das mulheres e a realidade social do país.

Ainda que existam muitas outras variáveis que também devem ser levadas em conta – como a orientação sexual, identidade de gênero, idade e localização geográfica, para citar algumas – a realidade histórica do Brasil e o contexto marcante de discriminação de gênero e de raça, que pode ser constatado não só nos dados oficiais, como nas reivindicações dos movimentos sociais e na própria observação crítica da realidade, faz exsurgir como prioritária, na atuação estatal, a intersecção transversalizada das categorias de raça e gênero.

Mulheres negras, portanto, mesmo não explicitamente excluídas das políticas públicas, também não são visíveis como as beneficiárias que são, e do modo como são. Enquanto o sujeito universal é o homem, sendo as mulheres consideradas o “outro”, as mulheres negras são o “outro do outro”, isto é, sendo a representação da negação tanto da masculinidade quanto da branquitude, sua posição subalterna é agravada, ininteligível ao conceito de indivíduo, e tanto menos ao conceito de beneficiária das políticas estatais (KILOMBA, 2010). Em outras palavras:

As mulheres negras não existem. Ou, falando de outra forma: as mulheres negras, como sujeitos identitários e políticos, são resultado de uma articulação de heterogeneidades, resultante de demandas históricas, políticas, culturais, de enfrentamento das condições adversas estabelecidas pela

dominação ocidental eurocêntrica ao longo dos séculos de escravidão, expropriação colonial e da modernidade racializada e racista em que vivemos (WERNECK, 2010, p. 10).

Em análise paralela a que fizemos a respeito da necessidade de transversalizar as políticas públicas de gênero, em razão de serem as mulheres, grosso modo, metade da população beneficiária – e uma metade vulnerabilizada –, ressaltamos novamente a necessidade de que essa transversalidade seja interseccionada com raça, já que as mulheres negras são, inclusive, maioria entre o total do grupo feminino e, correlatamente, também estão mais precarizadas do que a outra metade, as mulheres brancas. E, recordando o que foi pontuado sobre a participação ativa das mulheres nas políticas públicas que lhes dizem respeito, aqui se coloca a formulação de Patricia Hill Collins (2016), sobre a condição de *outsider within*, traduzida habitualmente como “as forasteiras de dentro”, que dizia respeito às mulheres intelectuais e profissionais da Sociologia, mas que é aplicável também a esta análise.

As mulheres negras são consideradas forasteiras porque não são homens nem são brancas, e quando ainda assim elas ocupam espaços que historicamente lhes são negados, se tornam “de dentro” – daí a conceituação do termo. Este lugar de contradição que ocupam permite que, munidas de espaço e legitimidade no sistema, com os instrumentos de poder e linguagem hegemônicos, mas desde a sua posição de negação ao pertencimento àquele espaço, elas consigam uma compreensão muito mais ampla e a formulação de metodologias muito mais eficientes e conectadas com a realidade, longe da falsa ideia de universalismo e neutralidade da atuação estatal.

Quando apontamos a exclusão sistemática de mulheres negras dos espaços decisórios, contudo, isso não pode se configurar como um apagamento daquelas que os ocupam, pois elas existem e possuem uma atuação imprescindível nestas instâncias. Trata-se, sobretudo, de reafirmar o caráter excludente das estruturas, que faz com que elas sejam não a regra, mas a exceção, após superaram barreiras e obstáculos institucionais quase intransponíveis.

E isto reforça a necessidade da participação das interessadas nas políticas públicas – como movimento social, intelectuais e agentes estatais – tanto para que coloquem suas demandas, como pela contribuição insubstituível que fornecem ao deslocar e ressignificar os instrumentos de poder e as relações sociais com eles. O raciocínio de Collins é elaborado sobre as mulheres negras, mas como a própria autora sugere, constitui um novo modo de pensar a contribuição, para as instituições sociais e políticas, das perspectivas identitárias e coletivas dos grupos minoritários como um todo, quando estes grupos historicamente

excluídos se tornam também operadores delas.

A participação social ativa enquanto instância de controle das ações do Estado é, sem dúvida, uma grande conquista para as políticas públicas de gênero e de raça, mas não se limita a isso. Fortalecer a participação social dos grupos minoritários é também garantir que haja representatividade proporcional deles na gestão do Estado e em outros espaços efetivamente decisórios.

Retornando aos dados apresentados, a pretensão não é de exauri-los ou se aprofundar nas questões de renda e trabalho, que exigiriam uma análise muito mais complexa e detalhada do que é possível neste trabalho, cujo foco é o direito à moradia. O que se buscou, contudo, foi densificar, com base nos dados objetivos coletados pelo Estado sobre as mulheres brasileiras, o paralelo que viemos traçando, sobre como a pobreza vulnerabiliza as mulheres nos mais variados aspectos da vida pública e privada, como ela tem um viés inegável de gênero e raça, e como a moradia adequada é basilar para qualquer programa de Estado que tenha como foco a transversalidade de gênero e raça, de forma interseccionada, e a autonomia econômica.

A exemplo de como os direitos das mulheres passaram por um processo de amadurecimento no sentido de serem reconhecidos como direitos humanos, o direito à moradia tem trajetória análoga, mas se deu de forma mais rápida. A primeira menção à sua proteção ocorreu em 1948, positivado na DUDH em conjunto com outros direitos sociais que visam garantir uma vida digna e adequada às pessoas. Ele foi repetido em diversos outros documentos, mas o que mais se debruçou sobre ele foi o PIDESC – quase duas décadas depois – estimulando a complexificação do tema desde então, principalmente nos Comentários Gerais (CG). Trata-se de relatórios produzidos no âmbito do Comitê responsável pelo Pacto, o DESC, que se constituíram enquanto jurisprudência na orientação de aplicação do documento.

A principal contribuição foi o CG 4, que introduz a noção dos elementos exigíveis para a efetivação de uma moradia adequada, posteriormente regatados com uma perspectiva de gênero, pela Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada em 2002. São eles: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural. Outras duas Declarações de relevância foram as resultantes das Conferências Habitat, que tratam sobre os assentamentos humanos, de 1966 e 1976, tendo em vista que o consolidaram como um direito básico e fundamental para a realização progressiva das

pessoas, chamando a responsabilidade dos Estados para o seu cumprimento (ALVES, 2010).

Se o direito à moradia é considerado um direito humano, é também universal, indivisível, interdependente e inalienável; e, ainda, se a pobreza é considerada uma violação de direitos humanos, erradicá-la através do fornecimento material dos recursos, cujo acesso foi negado às pessoas, é nada mais que uma questão de justiça, com a reparação da violação e a restituição de um direito básico. Resgatando, então, todas as situações de privação de recursos econômicos e políticos a que as mulheres são expostas, e a conclusão de que a reversão dessa situação depende de transversalizar as políticas de gênero, de forma interseccional com raça, é que passaremos a analisar o direito à moradia desde a situação das mulheres brasileiras.

Isso se insere, aliás, na definição internacional de proteção social, segundo a qual a autonomia econômica das mulheres passa, necessariamente, por estas políticas de proteção e seguridade social. Isso porque subsiste ainda alto índice das que vivem em uma situação precária, da qual só irão conseguir se desvincular com prestações positivas materiais do Estado, para então serem inseridas num nível mínimo de onde poderão fazer escolhas embasadas que lhes permitam a ascensão financeira, social e política (CEPAL, 2016).

Em relação ao nosso recorte, cabe explicar que a formulação de políticas públicas e a reflexão sobre o direito à moradia adequada inclui, por óbvio, as mulheres que habitam e exercem trabalho produtivo na zona rural e em comunidades tradicionais, inclusive pelo fato de que são elas as principais responsáveis, em seus domicílios, pelo abastecimento de energia, de água, e produção alimentícia – que, frequentemente, também é comercializada, representando importante fatia da produção agrícola do país. Estão assim mais vulneráveis a mudanças climáticas e à falta de infraestrutura que envolve suas moradias (CEPAL, 2016).

Justamente por isso, investigar esse direito e a dinâmica de intervenção estatal, seus impactos e exigências, para as mulheres rurais e de comunidades tradicionais, envolveria uma metodologia diversa e própria. Tendo em vista também que a maior parte da população está concentrada nas zonas urbanas, que, desde o seu processo de formação excluiu de forma explícita as mulheres¹⁰, e que os documentos internacionais nos quais nos embasamos abordam a pobreza e insegurança da moradia no contexto urbano, essa foi a escolha de objeto

¹⁰ Um exemplo bastante paradigmático da desconsideração total da possibilidade de participação das mulheres na vida pública, e como isso se reflete no projeto de construção urbana, é o fato de que, quando o Congresso Nacional foi construído em Brasília-DF, na década de 1960, o projeto arquitetônico não contava com um banheiro feminino. A construção foi ocorrer somente em 1974, quando a primeira mulher foi eleita, a Senadora Eunice Michiles. O banheiro, contudo, era localizado no restaurante ao lado, sendo que só foi construído junto ao Plenário – que é efetivamente o local de exercício político – no ano de 2016, ou seja, mais de 55 anos depois da inauguração do prédio (JUNGMANN, 2016).

para o presente trabalho.

A principal explicação para isso é que o Estado moderno é fundado no binarismo público e privado, de modo que a cidade foi construída por e para homens, que, para que pudessem circular e produzir capital cultural e normativas por este primeiro espaço, necessitavam da exploração das mulheres no cenário doméstico e privado, realizando os trabalhos de manutenção da vida social. Essa dinâmica, que vai estruturar um sem número de condições de desigualdade de gênero, tem sido denunciada pelos movimentos feministas há décadas; já que, a condição de manutenção desta lógica de beneficiamento dos homens às custas das mulheres, dependia de empreender uma cisão entre público e privado, alegando que o primeiro não poderia interferir no segundo, por não se tratar de questões políticas relevantes para o Estado (BIROLI, 2014).

E foi isso que fomentou diversas práticas estruturantes e sistemáticas de violências contra as mulheres nos espaços domésticos e familiares; a falta de acesso das mulheres à moradia, principalmente em razão de não possuírem titularidade de terras ou imóveis, é um exemplo de desdobramento neste sentido. O que ocorre é que, na verdade, o Estado sempre interveio na vida doméstica, impossibilitando as mulheres de saírem dela e sustentando as práticas masculinas na vida pública. A própria legislação brasileira é exemplo disso, a qual, por muito tempo, atribuiu o *status* de chefe da família ao homem, garantindo-lhe privilégios na administração dos bens da família, e privando as mulheres de acesso a recursos que até hoje tem efeitos, como a feminização da pobreza.

Voltando, portanto, à Plataforma de Ação de Beijing, o documento referência em políticas públicas para mulheres faz algumas menções à moradia, sendo a primeira delas no tópico “contexto internacional”. Nela, apontam-se as barreiras especiais que as mulheres enfrentam, que as marginalizam e isolam, como o acesso à educação, formação profissional, emprego, autossuficiência econômica e moradia. Nas seguintes citações, o posicionamento foi realizado na seção “mulher e pobreza”, vinculando como relevante causa da pobreza a ausência de moradia ou moradia em condições inadequadas, e orientando os Estados a realocarem os seus recursos para facilitar preços acessíveis na obtenção de terra e moradia. A última delas, por fim, foi alocada no contexto da saúde, alegando como as condições deficientes de moradia pesam de forma excessiva na saúde das mulheres.

Além da Plataforma, desde 2002, o Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU por meio da Relatoria para o Direito à Moradia Adequada iniciou investigações – com consultas regionais, apresentação de relatórios ao CDH, visitas aos países, consultorias e promoção de

eventos – a respeito, dentre outros temas, das especificidades que este direito tem em relação às mulheres (UN, 2014c). Em 2011, contudo, o trabalho foi densificado a partir de um monitoramento das condições materiais das mulheres, em uma Plataforma aberta e virtual de debates, cujo relatório foi apresentado em 2014 na 69ª Sessão da Assembleia Geral. O trabalho teve a colaboração, além da coordenação geral, de 7 coordenadoras regionais, e de 300 pessoas ou organizações ao redor de 60 países (ROLNIK, 2011). O relatório no âmbito do CDH reafirma a obrigação dos Estados de entenderem o direito à moradia como um componente indispensável do direito a um padrão de vida adequado, e de o relacionarem com a implementação da agenda 2030, desde 2015 (UN, 2014a).

E, ainda, no contexto da Assembleia Geral, quando foi apresentado o Relatório Final da consulta realizada sobre as mulheres, resgatou-se o alerta de que, mesmo com o avanço dos discursos, nacionais e internacional, do conceito de não discriminação e equidade, persiste uma resistência a articulá-lo na aplicação de todos os direitos humanos, bem como uma invisibilização das pessoas que vivem em situação de rua, quando, na verdade, elas constituem a faceta mais grave da violação do direito à moradia. Outros documentos da ONU importantes como guias neste debate são: *Policy Makers Guide to Women's Land, Property and Housing Rights Across the World* (2007)¹¹ e *Women's equal rights to housing, land and property in international law* (2007)¹², da Habitat; *Women and the Right to Adequate Housing* (2012)¹³, do OHCHR; e *Realizing women's rights to land and other productive resources* (2013)¹⁴, da OHCHR em parceria com a ONU Mulheres (UN, 2014c).

Há algumas décadas, como demonstrado, a feminização da pobreza aparece no debate sobre as desigualdades de gênero e formas de enfrentá-las, empoderando as mulheres para a autonomia. E inserida nesta categoria, tem destaque a moradia, uma vez que dispor de um local adequado para viver, com acesso aos recursos básicos, é o primeiro grau para pensar qualquer possibilidade de ascensão das mulheres. A privação total de uma moradia – como é o caso mais severo das pessoas em situação de rua – ou, uma moradia que não forneça condições de existência digna, impacta gravemente as mulheres, que são as mais expostas às violências que isso gera, e que ainda são as principais responsáveis pelas atividades no âmbito privado, quando este não é seu espaço quase exclusivo de circulação.

Esta violação constitui uma barreira material para que as mulheres consigam acessar

¹¹ Guia para a Elaboração de Políticas Públicas sobre Terra, Propriedade e Habitação de Mulheres ao Redor do Mundo (tradução livre).

¹² Direitos iguais das mulheres à habitação, terra e propriedade na legislação internacional (tradução livre).

¹³ Mulheres e o Direito à Moradia Adequada (tradução livre).

¹⁴ Efetivando os direitos das mulheres à terra e outros recursos produtivos (tradução livre).

outros recursos que fortaleceriam sua autonomia e independência, como a educação, capacitação profissional e participação na vida política e nos espaços decisórios. Ou seja, ao mesmo tempo em que a violação ao direito à moradia das mulheres as impacta mais por estarem historicamente associadas à vida doméstica e privada, também as impede de ultrapassá-las. Nas palavras da Relatora Raquel Rolnik:

A questão da moradia adequada para as mulheres vai além de atender suas necessidades materiais básicas. Devido à estreita relação entre o direito à moradia adequada e o direito à igualdade, a questão da moradia adequada para as mulheres é um aspecto essencial da desigualdade e da discriminação. Quando uma mulher não tem acesso à moradia adequada e à terra, principalmente por ser uma mulher, não apenas é afetada nas suas necessidades materiais imediatas, mas é relegada a uma situação de subordinação e dependência na sociedade, em razão de seu gênero. Assegurar que as mulheres tenham acesso aos recursos vitais como a moradia e a terra, e o controle sobre elas, é essencial para questionar e modificar as estruturas das relações de poder e as pautas da desigualdade entre os gêneros, que seguem oprimindo, excluindo e relegando as mulheres às margens da sociedade (UN, 2011, p. 3)¹⁵.

Pensar o direito das mulheres à moradia, portanto, envolve resgatar cada um dos elementos de moradia adequada desde a perspectiva das mulheres, que foi justamente a maior contribuição desta Relatoria Especial. Cabe primeiramente destacar que a consolidação deste direito depende de ações estruturadas dos Estados, sejam elas positivas – no sentido de reparar as mulheres, assegurando-as materialmente uma moradia – ou de abstenção de práticas discriminatórias – como leis ou práticas culturais que dificultam o acesso ou o vinculam à situação familiar delas. A atuação estatal deve estar voltada, desse modo, à articulação das leis, políticas públicas e programas nacionais, com especial atenção às mulheres mais vulnerabilizadas, como as mulheres negras, as que vivem em pobreza extrema, e aquelas em situação de rua (UN, 2011).

E isto tendo em vista que, ainda que o direito à moradia exija também ações a longo prazo – especialmente no sentido de empoderar as mulheres para que progressivamente obtenham autonomia econômica –, em sendo um direito humano que envolve igualdade e não discriminação – que são de aplicação imediata –, exige ações concretas e urgentes, equilibrando estes dois aspectos temporais e acelerando tanto quanto possível a equidade em seu cumprimento efetivo (OACDH, 2012).

Passando, então, à análise dos elementos da moradia, o primeiro deles trata de uma

¹⁵ Tradução livre

questão primordial para o acesso das mulheres, que é a segurança da posse. Merece destaque, e se aplica também aos outros elementos, o fato de que o Estado deve assegurar a participação plena das mulheres neste processo, a fim de compreender o que as priva de suas moradias e terras. O cenário global é bastante semelhante: nas famílias, os homens são majoritariamente os proprietários formais dos imóveis, fazendo com que o acesso das mulheres à moradia seja dependente deles, e frequentemente vinculado à situação afetivo-conjugal entre os dois; isso porque, muito em razão das discriminações de gênero persistentes, as mulheres têm dificuldade em assumir a acessibilidade aos imóveis e terras, na condição de proprietárias.

Além disso, em razão de legalmente terem dificuldades em comprovar a situação financeira que de fato possuem, por exercerem trabalhos não remunerados, encontram maiores obstáculos para o acesso ao crédito e financiamentos que lhes dariam outra possibilidade de ascender economicamente e ultrapassar a situação de dependência. A insegurança da posse de imóveis e terras ocupados também afeta mais as mulheres: nos casos de despejo forçado, são expostas a violências mais graves, em razão das discriminações de gênero; e, durante os processos de regularização, são mais oneradas pela demora e custos dos processos, por estarem vulnerabilizadas economicamente (OACDH, 2012).

Neste sentido, de acordo com pesquisas internacionais, e nacionais em áreas de moradia irregular, notou-se que as mulheres vendem menos suas casas do que os homens, e também compram mais casas do que eles. Isso se dá porque elas não veem a moradia como uma mercadoria, mas sim como uma garantia do cumprimento dos seus direitos e da sua família, de uma vida segura e digna, justamente por temerem os impactos da insegurança da posse. São historicamente protagonistas nos processos de regularização, de modo que a efetivação do direito à moradia para as mulheres, neste caso priorizando-as na titulação dos imóveis, poderia trazer modificações estruturais na própria forma como a propriedade é vista e utilizada, e que é muito mais condizente com as disposições constitucionais sobre sua função social (SANTORO, 2008).

O segundo elemento no qual o Estado deve se concentrar é a acessibilidade do custo da moradia, que deve levar em conta as diferenças salariais entre homens e mulheres; a predominância destas nos trabalhos não remunerados e empregos informais; e a proporção do custo da moradia em relação aos outros gastos básicos que ela envolve, como água, energia e alimentos. Todos estes fatores fazem com que a definição do que é acessível seja muito distinta para homens e para mulheres, de modo que, planificá-lo tendo os primeiros como parâmetro significa excluir as últimas do acesso à moradia.

Quanto à habitabilidade, localização adequada, e disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, é preciso considerar que, em sendo as mulheres majoritariamente as cuidadoras, todas as questões relativas aos espaços, cômodos, e quantidade de pessoas na residência também as impactam mais na realização das atividades domésticas. Ademais, a falta de acesso a redes de água, saneamento básico, creches, postos de saúde, transporte público, coleta de lixo, entre outros, frequentemente força as mulheres a deslocamentos por longos trajetos, expondo-as a situações de violência, e reduzindo ainda mais suas oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social (ROLNIK, 2011).

Por fim, reforçando o dever do Estado de conhecer as diferentes particularidades e demandas das mulheres que habitam o seu território, os elementos que dizem respeito à adequação cultural e à não discriminação e priorização de grupos vulneráveis também são indispensáveis à concretização do direito à moradia adequada para todas. O primeiro elemento exige do governo que, ao instrumentalizar as mulheres com moradia ou serviços de infraestrutura relacionados a ela, não o faça de forma massificada, mas considere a identidade cultural daquele grupo – como por exemplo as mulheres ribeirinhas e de comunidades tradicionais –, moldando os elementos de acordo com isto, a fim de não impactar na rotina e atividades de manutenção seja da vida individual das mulheres, seja de suas famílias e comunidades.

Sobre a não discriminação, indispensável priorizar grupos que estejam em situação de maior vulnerabilidade, como mulheres negras, idosas, crianças, pessoas com deficiência e em situação de rua, já que, dentro da população feminina, encontram ainda maior dificuldade em acessar recursos financeiros e de autonomia, estão mais sujeitas às violências várias que aqui mencionamos, e vivenciam as desigualdades de gênero de forma superdimensionada, exigindo ações de proteção e amparo que façam cessar sua precarização (ROLNIK, 2011).

Ainda no contexto internacional, é bastante significativa a produção teórica e política que vem ocorrendo desde a Conferência Habitat, cuja primeira edição em 1976, para discutir a urbanização acelerada que vinha ocorrendo, se tornou a origem do que hoje é o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), dois anos depois. A partir de 2015, com a gênese da agenda 2030, ficou responsável por atuar no ODS 5 – igualdade de gênero, e sobretudo no 11 – cidades e comunidades sustentáveis, de modo que estas categorias estão articuladas de forma transversal em todos os projetos da Habitat.

Em 2016, aconteceu a terceira edição do evento promovida no Equador, com a participação de trinta mil pessoas de 167 países, e transmissão virtual dos principais eventos.

O resultado da conferência foi materializado na Nova Agenda Urbana (NUA), cujo foco é o cenário urbano pelos mesmos motivos que anteriormente mencionamos, ou seja, estar nele concentrada a maior parte da população mundial, e o que o processo de urbanização representa no contexto da pobreza atual das mulheres.

Ressalte-se também, que desde a realização da IV Conferência Mundial das Mulheres, a Habitat passou a se referenciar à Plataforma de Ação como um documento guia em suas ações. Todavia, quando ocorre a CMM de 1995, a Habitat já contava com uma edição, e, embora a Plataforma cite a importância da moradia na conquista de autonomia econômica pelas mulheres, não há qualquer menção ao que foi produzido na Habitat de 1976. Esse fato pode ser relevante para se pensar o quão complexo é articular todos os aspectos que precarizam as mulheres, para além das questões tradicionalmente entendidas como femininas, constituindo-se um processo progressivo de amadurecimento que exige o engajamento de todo o sistema internacional de direitos humanos, seja qual for o seu foco.

Considerando que as desigualdades de gênero estão difusas nos mais diversos setores sociais e que as mulheres representam, grosso modo, metade da população, é materialmente impossível exigir que apenas um órgão ou programa, voltado aos direitos das mulheres, consiga desenvolver satisfatoriamente todas as ações necessárias para o desenvolvimento humano pleno.

Retornando à NUA, em conformidade com esse trajeto institucional de transversalizar o gênero, todo o documento é enviesado pela categoria, ressaltando em diversos momentos a necessidade de empoderar mulheres e meninas e alcançar a igualdade de gênero, permitindo não somente que elas tenham acesso ao desenvolvimento sustentável e à urbanização de forma humanizada, como também que contribuam – e sejam reconhecidas suas contribuições – para tanto.

Outro ponto de preocupação da Agenda, com o qual os participantes da Conferência se comprometeram, é garantir que as cidades sejam espaços seguros e igualitários para as mulheres. Isso envolve o acesso a um espaço público livre de violência e assédio; garantia de emprego e participação na vida pública; planejamento urbano que leve em conta as necessidades das mulheres; políticas públicas de moradia integradas, com perspectiva de gênero, voltadas não só à residência em si e à garantia da posse e propriedade, mas a toda infraestrutura que envolve o conceito de moradia adequada (UN, 2017).

O trajeto de amadurecimento, no cenário internacional, das políticas públicas destinadas às mulheres, sobretudo desde a Plataforma de Ação de Beijing, esteve voltado,

como mencionado, ao fortalecimento da autonomia das mulheres, como modo de efetivar seus direitos e superar as desigualdades de gênero. E é por isso que, do ponto de vista da moradia adequada – componente basilar e fundante na estruturação de uma vida digna –, esta evolução, ao menos no discurso institucional, nos parece bastante representativa dos deslocamentos que os movimentos de mulheres foram produzindo com suas reivindicações.

A partir da provocação aos Estados de reconhecerem as contradições em sua atuação dita universal e da produção teórica e política destes movimentos – cujos expoentes, sem dúvida, foram a adoção da categoria gênero para desessencializar as discriminações entre homens e mulheres, e a da interseccionalidade com raça para romper com a invisibilização das mulheres negras dentro da categoria mulheres – houve uma produção de sentido que transforma irreversivelmente o paradigma das mulheres enquanto sujeitas de direitos.

Isso não significa dizer que não haja retrocessos materiais ou que as mulheres ainda não vivam precarizadas, mas que a abertura que elas criaram gera uma fissura no sistema de gênero cujas marcas permanecem, permitindo sempre sua retomada e aprofundamento. A estrutura estatal do enfrentamento às desigualdades de gênero sofre constantes tentativas de esvaziamento, mas a partir do momento em que ela surge, abre novas possibilidades instrumentais que marcam histórica e institucionalmente esta luta e permanecem sempre potencialmente resgatáveis pelas pessoas interessadas em continuar este trabalho.

Sobre o direito à moradia, percebe-se que, acompanhando esta lógica de reconhecimento das mulheres enquanto pessoas autônomas e ativamente contribuintes do desenvolvimento humano, o debate recentemente passou a entendê-las como chefes de família, que tem direito à moradia por si próprias, e não a partir da dependência de um pai ou de um companheiro, a quem seria dado o direito à propriedade.

De fato, culturalmente os arranjos familiares se mantiveram chefiados por homens por um longo período, mas é possível questionar até que ponto a recusa, e mesmo a dificuldade legal, em se reconhecer as mulheres como titulares de imóveis e terras, não contribuiu para manter um sem número delas vinculadas a situações de dependência, em grande parte sujeitas a violências, por não terem condições mínimas de subsistência fora deste padrão que as próprias desigualdades de gênero estruturais criaram e conservaram.

As microfissuras progressivamente criadas foram permitindo, desse modo, que as mulheres se libertassem dessa condição de subalternidade, ao mesmo tempo em que o aumento delas enquanto chefes de família forçou os Estados a reconhecerem o seu direito à moradia independentemente de qualquer vínculo afetivo-conjugal ou familiar, ou seja, fora do

estereótipo de mãe ou esposa.

De qualquer forma, em razão de séculos de desigualdades de gênero disseminadas nas mais possíveis estruturas sociais que aqui mencionamos, as mulheres ainda estão vulnerabilizadas economicamente, o que cria um descompasso e um longo caminho a percorrer para que elas alcancem os homens, em condições de igualdade, no acesso aos recursos políticos, de cidadania e exercício de direitos. E é justamente nesta disparidade que o Estado deve focar sua atuação – levando em conta onde estão posicionadas as diferentes mulheres nesta lacuna –, agindo de forma afirmativa.

Investir em políticas públicas de moradia para mulheres, portanto, é minimamente repará-las, em termos econômicos, por toda a expropriação de seu trabalho produtivo não remunerado que sustenta a vida social em todas as camadas, além de ser uma forma de redistribuição de renda imediata, a curto prazo. Isso sem olvidar o investimento a longo prazo na autonomia e ascensão econômica e política das mulheres, que o Estado não pode se escusar de realizar, mas cuja efetivação as mulheres não podem esperar de forma desamparada por mais vários séculos.

Finalmente, ressaltamos que, embora embasadas nessa produção internacional, e que foi se institucionalizando no Brasil como a seguir melhor demonstraremos, a quantidade maciça de documentos produzidos a respeito dos direitos das mulheres – com todos os indicadores, recomendações, ações prioritárias de preocupação, entre outros – pode, paradoxalmente, se tornar um entrave tanto na instrumentalização das pessoas que trabalham com a implementação destas agendas, quanto do próprio Estado na elaboração das políticas públicas.

Sem a pretensão de exaurir esses documentos, já que cada um deles renderia um trabalho a parte, o capítulo os apresentou de forma resumida, como ponto de referência, objetivando tão somente traçar o panorama da articulação dos movimentos de mulheres na esfera internacional e como isso foi e é estruturante em termos políticos no Brasil. Longe de deslegitimar esta construção coletiva, importante atentar para o fato de que estas agendas, para que gerem modificações concretas na vida das mulheres, precisam ter operacionalidade, o que exige um trabalho de inteligência estatal, evitando cairmos na armadilha frequente de manter um grande descompasso entre a produção teórica sobre os direitos das mulheres e suas condições materiais de existência.

2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL: DO CNDM À SPM

2.1 O Conselho Nacional de Direitos da Mulher e a Carta das Mulheres aos Constituintes

Objetivamos com o primeiro capítulo resgatar, histórica e institucionalmente, os processos internacionais de conferências que foram construídos desde a base pelos movimentos sociais de mulheres, em um processo constante de articulação, diálogo e disputa política com os Estados e com os órgãos e esferas de poder internacionais. Foi esta atuação que tornou o Brasil reconhecido neste contexto por suas boas práticas e pela relevância política tanto de sua operação internacional, quanto de sua internalização – formal, ao menos – das recomendações e resoluções no ordenamento jurídico.

No ano de 1994, como mencionamos, todo o processo preparatório para a CIPD e a IV CMM envolve intensa articulação do Estado, com consulta feita pelo Ministério das Relações Exteriores na produção dos relatórios nacionais e consenso – Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira – a ser levado para os eventos; e da sociedade civil, pela rede Articulação de Mulheres Brasileiras (ALVES; CORRÊA, 2009), que surge em razão da IV CMM, mas permanece ativa e atuante, rumo aos 25 anos de sua “luta feminista, antipatriarcal, antirracista e anticapitalista”, como definido por ela própria.

Conforme apontado no capítulo anterior, desde a década de 1980 as mulheres brasileiras estavam articuladas enquanto movimentos sociais diversos, feministas ou não, sendo que, de 1979 até o ano da IV CMM, ocorrera a realização de 11 encontros nacionais feministas, que contaram com a presença de mulheres de praticamente todos os estados de federação (TELES, 1993). Ainda sobre estes movimentos:

Encontrando-se e desencontrando-se, as mulheres criaram condições para um feminismo vinculado aos interesses populares, particularmente dos trabalhadores. Antes de 1975, algumas mulheres, pertencentes a universidades e centros de pesquisa já começavam a estudar a condição feminina sob um prisma feminista (...) mas é em 1975 que as ideias feministas, de exigir a igualdade de direitos e questionar o papel de submissão da mulher, vão começar a ter ressonância junto à opinião pública (TELES, 1993, p. 85).

A medida que as mulheres começam a acessar os espaços de poder internacionais, a impermeabilidade estatal passa a sofrer microfissuras que, ao longo do tempo, vão criando um espaço propício para que as mulheres se apoderem dos instrumentos do poder

público na garantia dos seus direitos humanos. A conjuntura dos trabalhos da constituinte, durante a década de 1980 e sobretudo em seu período final, foi também indispensável para a consolidação de uma identidade coletiva pautada no gênero, que fortaleceu a atuação de mulheres de variadas posições sociais e políticas e permitiu-lhes lograr êxito na constitucionalização de um considerável número de demandas (SILVA, 2011).

Em 1983, portanto, após a retomada das eleições diretas para os governos estaduais, cria-se o Conselho Estadual da Condição Feminina, no âmbito do estado de São Paulo, primeiro órgão público voltado à implementação de políticas públicas para mulheres, a partir de suas reivindicações, já visando à nova Constituição (TELES, 1993).

Dois anos depois, com o início de novo governo civil no âmbito federal, a Lei 7.353, de agosto de 1985, cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), inicialmente dividido nas comissões de trabalho temáticas: saúde, educação, violência, creche, legislação, constituinte, cultura e trabalho. Vinculado ao Ministério da Justiça e com previsão de composição mista entre Estado e sociedade civil, igualmente em resposta às demandas dos movimentos de mulheres, surge voltado a “promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher e assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país” (SPM, s/d), consoante informações da plataforma virtual oficial do órgão. O Conselho foi uma iniciativa pioneira entre os países da América do Sul e praticamente isolada para os países em desenvolvimento, tendo sido celebrado pelas mulheres tanto no âmbito nacional, quanto no internacional, durante a realização da Conferência de Nairóbi (ALVES; CORRÊA, 2009).

O órgão é um exemplo paradigmático do papel que a efetiva institucionalização, consolidada na ampliação de cidadania das mulheres, representa na história de nosso país. Desde a sua criação, às vésperas da convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) – efetuada em novembro de 1985 com previsão para início dos trabalhos em fevereiro de 1987 –, a agenda que há tempos vinha sendo requerida pelas mulheres brasileiras obteve um *status* de legitimidade inexistente até então. A partir daí as conselheiras e os movimentos de mulheres ligados ao CNDM se articularam com foco prioritário na Constituição que começava a ser amplamente debatida pela sociedade.

Este contexto favorável ao engajamento das cidadãs e cidadãos teve forte influência na CF/88. Tanto é assim, que no ano de 1985 já circulava campanha pedindo uma Constituinte livre e soberana, tendo ocorrido no mês de novembro do mesmo ano

um evento nacional do movimento de mulheres e da educação popular, com representatividade de diversas mulheres trabalhadoras, donas de casa e de associações comunitárias, cujo resultado foi o boletim “Nós e a Constituinte”, no qual se decidiu pelo envio de um manifesto ao presidente, pela participação dos movimentos sociais de mulheres na Constituinte (SILVA, 2011).

A primeira ação do CNDM foi o lançamento, no mesmo ano de seu surgimento, da campanha “Alerta Mulher para a Constituinte”, que recebeu mais de quatro mil cartas e distribuiu 30 mil cartilhas nos estados sobre os direitos e reivindicações das mulheres, exortando candidaturas femininas à ANC. Em termos de diálogo com a sociedade civil, o pontapé foi a visita das conselheiras a todas as capitais brasileiras para ouvirem as mulheres e suas demandas, encorajando-as a enviarem suas propostas ao CNDM e, às mulheres com representatividade em suas comunidades, como as sindicalistas, que enviassem telegramas diretamente aos seus parlamentares participantes da Assembleia. Outro ponto essencial das atividades da campanha foi a sensibilização da sociedade por meio da televisão e do rádio, e distribuição de material impresso ou em *outdoors*, tratando sobre algum tema que estivesse sendo discutido no momento na Constituinte ¹⁶.

Estes eram alguns dos objetivos institucionais do Conselho, juntamente com a realização de um encontro nacional e a elaboração de uma carta das mulheres a ser entregue às e aos constituintes, além do monitoramento das atividades da Assembleia. Assim, em 1986, realizaram e participaram de uma extensa gama de eventos em todo o território nacional, com o envio de representantes ou mesmo de material de apoio, assessorando os conselhos estaduais e os movimentos sociais de mulheres pelo país, bem como dialogando e aprendendo com eles a respeito das necessidades materiais distintas das mulheres brasileiras (SILVA, 2011).

Todo este acentuado e profícuo trabalho culminou na realização em agosto de 1986, em Brasília, do Encontro Nacional Mulher e Constituinte ao qual compareceram duas mil participantes, representativas de mulheres de diferentes origens geográficas, condições econômicas, identidades étnico-raciais, e posições sociais e políticas. A metodologia do evento foi a divisão em 12 grupos de trabalhos, dos quais praticamente todas as demandas, materializadas na Carta das Mulheres aos Constituintes, foram positivadas na CF/88.

¹⁶ Conforme depoimentos das mulheres que participaram desse processo, inclusive como conselheiras, realizados no evento “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes 30 anos depois: Balanço e Memória”, que ocorreu em São Paulo – SP nos dias 16, 17 e 18 de outubro de 2017.

A entrega da Carta, desse modo, logo no início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, foi o início de uma nova forma de participação política para as mulheres nessa esfera, o que se traduziu em diversos dispositivos constitucionais em prol delas. Em 70 artigos, separados por eixos temáticos denominados reivindicações específicas – família, trabalho, saúde, educação e cultura, violência, e questões nacionais e internacionais – buscou abranger as principais vulnerabilidades a que as mulheres estavam expostas na sociedade brasileira da época, com proposições sólidas de enfrentamento.

Sem dúvida, o principal resultado desta organização das mulheres entre si e em diálogo com o Estado foi a já mencionada concretização constitucional da igualdade jurídica entre os gêneros – que instaura um novo marco de análise e tratamento dos direitos das mulheres pelo poder público brasileiro – no artigo 5º *caput* e I, cuja influência da Carta é facilmente verificada ao se analisar seus artigos 1, 2 e 3, bem como o *caput*, todos do Capítulo I – Princípios Gerais¹⁷.

No que diz respeito à moradia, não são encontradas menções diretas a este direito, o que pode ser compreendido com a contextualização histórica da Carta. Como mencionado, as mulheres, à época, sequer possuíam igualdade jurídica com os homens, não gozando nem mesmo de capacidade absoluta para os atos da vida civil, equiparadas aos adolescentes de 16 e 17 anos. O exercício da sua cidadania no período pré-constitucional era ainda mais restrito e limitado, endossado de forma explícita pela legislação brasileira.

Não significa dizer que a luta pela moradia tenha sido subsidiária, ou que já não houvesse mulheres reivindicando ativamente este direito. Mas, neste momento, de início da consolidação legal dos direitos sociais e da igualdade jurídica para as mulheres – que, inclusive, foi o que abriu espaço para as demandas que hoje se colocam publicamente –, e considerando o espaço do debate público que exige concessões, o direito à moradia desde a perspectiva da gênero não foi expressamente contemplado no texto da Carta das Mulheres aos Constituintes.

De qualquer modo, é possível fazer a correlação entre alguns outros pontos do documento e esta temática. É o caso, por exemplo, do artigo 1, na seção “I – Princípios

¹⁷ I – Princípios Gerais

Para a efetivação do princípio de igualdade é fundamental que a futura Constituição Brasileira:

1 – Estabeleça preceito que revogue automaticamente todas as disposições legais que impliquem em classificações discriminatórias;

2 – Determine que a afronta ao princípio de igualdade constituirá crime inafiançável;

3 – Acate, sem reservas, as convenções e tratados internacionais de que o país é signatário, no que diz respeito à eliminação de todas as formas de discriminação

Gerais”, que demanda que todas as disposições legais, que de algum modo estabeleçam condições discriminatórias entre homens e mulheres, sejam revogadas, como era o caso do obstáculo das mulheres de serem titulares de terras e imóveis. Na seção “II – Reivindicações Específicas”, sobre o tema família, os artigos 1 e 5 também são relevantes, ao requisitarem, respectivamente, a igualdade de poderes entre os cônjuges, também em relação à administração dos bens, e o acesso das mulheres rurais à titularidade de terras, independente do seu estado civil.

Ainda, nesta mesma seção, sobre trabalho, os artigos 1 e 2 tangenciam o direito à moradia ao demandar condições de autonomia econômica das mulheres, com o acesso igualitário ao mercado de trabalho e a um salário justo. No tópico sobre questões nacionais e internacionais, o primeiro artigo vai consolidar a necessidade da constitucionalização dos tratados internacionais que versam sobre direitos fundamentais, humanos e sociais – que já vinham discutindo o direito à moradia – e o segundo a de se realizar a reforma agrária no Brasil.

Outro eixo de intensa articulação e investimento empreendido pelo CNDM nesta época de preparação para a Constituinte foi incentivar e apoiar a candidatura de deputadas para a Assembleia Nacional Constituinte, informando-as com o acúmulo político e teórico sobre as demandas das mulheres para a Constituição, construído junto com os movimentos sociais. Disso resultou a candidatura de 166 deputadas, das quais 26 foram eleitas – nenhuma como presidenta das 9 comissões ou 24 subcomissões – (SILVA, 2011), sendo o quadro geral da ANC de 559 parlamentares, divididos em 487 da Câmara e 71 do Senado (ANAIS ANC, s/d).

A bancada feminina da ANC, que ficou conhecida como “*lobby do batom*”, mesmo em número proporcionalmente reduzido, atuou incisivamente durante todo o trabalho da Assembleia, em intensa disputa discursiva e política com os outros parlamentares, contando com o apoio do das mulheres do CNDM e dos movimentos sociais. O resultado foi a constitucionalização de 80% de suas reivindicações, sendo que, mesmo quando não conseguiram positivar suas demandas, atuaram no sentido de impedir a constitucionalização de requisições de grupos conservadores que aprofundavam a violação de direitos humanos das mulheres (SILVA, 2011).

Assim, ao fim dos trabalhos da Assembleia, 21 destas deputadas entregaram ao presidente da ANC um manifesto que reunia os principais pontos críticos que constatarem durante o período de elaboração da Constituição, em relação à cidadania das mulheres,

com o apontamento de tarefas prioritárias que a CF/88 deveria endossar, para a construção de uma sociedade mais igualitária de gênero. Destacamos a que aborda questões relativas à moradia, requisitando uma política urbana centrada nas pessoas e na função social da propriedade, com a garantia do título de propriedade de terras também às mulheres, em qualquer configuração familiar-conjugal, para desvinculá-las de relações dependentes e subalternizadas por razões de subsistência (SILVA, 2011).

Promulgada em outubro de 1988, a nova Constituição Federal, que ficou conhecida como Constituição Cidadã, traz consigo – não só em suas escolhas legislativas, mas no seu próprio modo de elaboração – uma carga histórica de democratização e participação popular, organizada e estratégica, sem precedentes para o Estado brasileiro, sendo expoentes desta abertura a possibilidade de apresentação de emendas populares ao texto constitucional e a realização de audiências públicas. E, a exemplo de muitas outras lutas e articulações por direitos humanos, as mulheres tiveram um papel essencial enquanto sujeitas políticas, não só na consolidação de direitos em seu benefício, mas em prol da democracia como um todo. Este contexto foi um componente indispensável para o fortalecimento das mulheres brasileiras nos movimentos e conferências internacionais e, posteriormente, para a confirmação no ordenamento nacional das conquistas obtidas neste âmbito.

Para além deste novo paradigma legal de igualdade formal entre homes e mulheres, a CF/88, ao inserir em seu escopo de atenção o direito à moradia, também lhe confere um *status* prioritário para a agenda de políticas públicas do Estado, exigindo sua aplicação imediata. Expressamente, só foi positivado 12 anos depois com a EC 26/2000, que o inclui no artigo 6º, garantindo-o como um dos direitos sociais básicos para uma vida digna das cidadãs e cidadãos brasileiros; e isso ultrapassa o imóvel, em si, envolvendo também os elementos de moradia adequada. De qualquer modo, desde a promulgação da Carta Constitucional sua garantia podia ser depreendida de outros dispositivos. É o caso, por exemplo, do artigo 7º, que em seu inciso IV determinava que o salário mínimo em território nacional deveria ser suficiente e adequado para garantir a subsistência dos trabalhadores e suas famílias, inclusa a moradia.

Também o artigo 23, ao aludir sobre as reponsabilidades do Estado brasileiro, de competência partilhada com todos os entes federativos, determina que o poder público desenvolva programas de políticas públicas voltados à construção de novas moradias e à melhoria das condições de infraestrutura das já existentes (ALVES, 2010). Nos artigos 182 e 183, fica evidente que tanto a política de desenvolvimento urbano quanto as

cidades e os imóveis devem atender às funções sociais, na garantia do bem-estar de seus habitantes.

Neste mesmo sentido, 13 anos após a promulgação da CF/88, em julho de 2001, o Congresso Nacional, entendendo a importância do direito à moradia, sobretudo no contexto urbano que continua exponencialmente concentrando a população, edita a Lei 10.257, também conhecida como Estatuto da Cidade, a fim de regulamentar os dois últimos artigos supramencionados. Ainda sob a égide do Código Civil de 1916, no qual as mulheres não possuíam igualdade com os homens na titularidade e administração dos imóveis da família, o Estatuto faz afirmação inovadora e indispensável à garantia do direito à moradia para as mulheres, ao determinar em seu artigo 9º, § 1º que o título de domínio será conferido tanto à mulher quanto ao homem, ou ainda a ambos, seja qual for seu estado civil.

Traz importantes assertivas, como nos artigos 1º e 2º, em que afirma o caráter de ordem pública e interesse social da legislação e a necessidade de que a propriedade e as cidades estejam a serviço do bem coletivo das presentes e futuras gerações, contando com uma gestão democrática – cujos instrumentos são detalhados nos artigos 43 e 44. Finalmente, a lei também endossa, no artigo 3º, III, o dispositivo constitucional que trata sobre o dever da União na construção e aprimoramento de moradias adequadas para o exercício da cidadania das pessoas, detalhando-o.

Seguindo a cronologia da institucionalização das políticas de gênero desde a Constituição e com a atuação protagonista dos movimentos de mulheres nesse processo, no ano de 2003 chega-se, finalmente, à criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, inaugurando uma nova fase para a incorporação da transversalidade de gênero e interseccionalidade com raça na política de Estado do Brasil, principalmente com a realização das quatro Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres, sobre as quais adiante nos debruçaremos.

Após a atuação incisiva e articulada na formulação da CF/88, o CNDM foi sendo esvaziado e enfraquecido politicamente, perdendo autonomia administrativa e financeira, chegando a ser desativado por falta de equipe por alguns anos, e depois reativado com *status* institucional inferior, vinculado à Secretaria Nacional de Direitos Humanos. E foi justamente o contexto de fortalecimento do Conselho e reaproximação com os movimentos sociais que possibilita o surgimento, primeiramente, da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM) e depois da SPM (IPEA, 2007a).

Mais uma vez, cientes da grande divergência entre o reconhecimento e a inclusão formal destas perspectivas pelo poder público, e sua incorporação efetiva na institucionalidade e política de Estado, a criação da Secretaria e o processo de construção coletiva e acúmulo político-social que tem nas conferências nacionais de mulheres seu ápice, representam um giro de legitimidade com alta relevância e com efeitos concretos para a melhoria das condições materiais de exercício da cidadania das mulheres brasileiras – aqui, especificamente, no que tange à moradia desde a autonomia.

2.2 A trajetória da SPM junto ao Estado: Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres e Planos Plurianuais

Antes de adentrar propriamente neste processo de institucionalização das políticas de gênero no Brasil, sobretudo por meio da Secretaria de Políticas para Mulheres, importante destacar que o apoio de órgãos internacionais foi também uma faceta estruturante, ao lado dos movimentos sociais. Antecessora da SPM, a SEDIM foi criada em 2002, ligada ao Ministério da Justiça, e em seu curto período de existência, firmou com a CEPAL, em 26 de setembro do mesmo ano, um Convênio de Cooperação Técnica. Isso se deu no âmbito do Projeto “Governabilidade Democrática e Igualdade de Gênero na América Latina e no Caribe”, desenvolvido pela Unidade Mulher e Desenvolvimento da CEPAL e pela Divisão para o Avanço das Mulheres, da ONU, entre 2002 e 2005, com o financiamento da Conta para o Desenvolvimento das Nações Unidas (VIRREIRA, 2007).

Apoiado na experiência de projeto similar desenvolvido no continente africano, o objetivo era fortalecer institucionalmente os mecanismos de avanço das mulheres nos 10 países em que atuou, sendo no Brasil a SEDIM. A partir da expansão da legitimidade destes instrumentos perante a sociedade, levando à maior participação popular e de movimentos sociais, buscou-se abrir espaço para que suas demandas fossem incorporadas aos programas de políticas públicas, garantindo a maior correspondência das ações estatais às necessidades das mulheres (VIRREIRA, 2007).

No Brasil, a atuação do projeto pode ser dividida em duas fases, conforme informações oficiais da CEPAL; todavia, antes mesmo de firmar o convênio com o país, foi formulado um documento de trabalho com base nas respostas do Estado brasileiro a um questionário da CEPAL para subsidiar as ações futuras, sobre a equidade de gênero nas políticas públicas nacionais. O primeiro momento de execução, contudo, foi o de

assistência à SEDIM em sua fase de implementação, para a incorporação da perspectiva de gênero na política de Estado. Isto foi feito com o auxílio na definição de prioridades e identificação das principais organizações e movimentos de mulheres atuantes neste cenário, seguido da facilitação do diálogo entre a Secretaria e tais atrizes e atores, através do Seminário “Governabilidade e Gênero” que ocorreu em dezembro de 2002 (VIRREIRA, 2007).

No ano seguinte, com a criação da SPM, o projeto passa então a auxiliá-la na incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas da Secretaria, com foco nas de superação da pobreza, tendo inclusive participado da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (CNPM). A estratégia é facilitar a articulação do Estado com os movimentos sociais e com os setores da academia que se debruçam sobre as desigualdades de gênero, sobretudo no que tange à redução da pobreza e consolidação da autonomia econômica para as mulheres. O objetivo é, com o fomento do debate público e da aproximação do poder público com estes atores políticos, identificar as urgências a serem incorporadas na política estatal (VIRREIRA, 2007).

Foi, portanto, a Medida Provisória 103 – convertida na Lei 10.683/03 – que reestruturou a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher criando a SPM, vinculada à Presidência da República (art. 31, IV). Transfere o CNDM para a nova Secretaria (art. 33, V), a partir da presidência daquele – que passa a ser ocupada pela pessoa titular da SPM – e estabelece a presença da sociedade civil na composição da mesma (art. 54), em consonância com a abertura democrática e de participação popular consolidada com a CF/88. Ao tratar dos objetivos do recém surgido órgão, no artigo 22, a MPV citada, aduz que:

À Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na **formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres**, bem como elaborar e implementar campanhas educativas e anti-discriminatórias de caráter nacional, **elaborar o planejamento de gênero** que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo com vistas à promoção da igualdade, **articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados**, voltados à implementação de políticas para as mulheres, promover o acompanhamento da **implementação de legislação de ação afirmativa** e definição de ações públicas que visem o cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos a igualdade das mulheres e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete e até três Subsecretarias (grifos nossos).

Desse modo, apesar da relevância do CNDM no processo de institucionalização de uma política de gênero no Estado brasileiro, sem dúvidas a criação da SPM vinculada à Presidência da República representa a consolidação do reconhecimento do encargo institucional com o enfrentamento às desigualdades sociais, econômicas e políticas que precarizam as mulheres.

A criação de um órgão específico, à primeira vista, poderia parecer contraditória com o entendimento já assentado da necessidade de transversalizar – e interseccionar – as políticas para mulheres, transformando-as em políticas de gênero que alcancem todas as áreas de atuação das políticas sociais. Mas, na realidade, a Secretaria, eixo estruturador destas ações, tem indispensável papel político em visibilizar as violências e exclusões diversas que acometem mais fortemente as mulheres – e principalmente as negras – e em materializar o compromisso que o Estado há tempos firmava com elas, sobretudo no cenário internacional. A responsabilidade da SPM, desse modo, é mais a de assessorar os órgãos na execução das políticas, fortalecendo sua atuação, do que a de propriamente executá-las (BRASIL, 2006).

Importante também destacar que neste mesmo período é criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), por meio da Medida Provisória 111 que se converteu na Lei 10.678/03, nos moldes do arranjo institucional de políticas para as mulheres. As duas Secretarias sempre mantiveram uma relação próxima, trabalhando de forma conjunta e apoiando-se mutuamente na tarefa de ampliar as possibilidades de cidadania das mulheres brasileiras, com atenção àquelas mais vulnerabilizadas, estando a SEPPIR presente na composição do CNDM, que por sua vez integra a SPM (SEPPIR, s/d).

Neste mesmo ano, é elaborado o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, o primeiro a incorporar a transversalidade de gênero e a interseccionalidade com raça – ainda que não utilizando esta denominação, mas expressando este objetivo – no discurso oficial, e a contar com forte participação social. Pontue-se que o PPA é o documento guia da política de Estado de um país, pois é ele que estabelece, detalhadamente, em sua gestão e pelo período de quatro anos, quais as diretrizes e objetivos do poder público, e como eles serão materializados e avaliados.

Decorre daí, portanto, a centralidade que possui o PPA 2004-2007, pois, pela

primeira vez na história institucional do país, a administração pública reconhece dentre os mega-objetivos para o desenvolvimento – em atendimento a uma demanda dos movimentos sociais – sua incumbência de enfrentar desigualdades, igualando oportunidades por meio da incorporação transversal dos recortes de gênero, raça, e outros marcadores sociais (BANDEIRA, 2004).

Destaque-se que, no mesmo sentido do que vinha ocorrendo institucionalmente no Brasil desde o período de redemocratização, a elaboração deste Plano também se beneficiou da recente abertura do poder público ao diálogo e interação com os movimentos sociais e a sociedade civil como um todo, que em toda a federação estiveram presentes nos Fóruns de Participação Social, resultando em um documento “marcado pela transparência, solidariedade e corresponsabilidade” (BRASIL, 2003, p. 17) – conforme destacado em sua introdução.

A primeira etapa – com o auxílio da Orientação Estratégica do Governo, que pela primeira vez foi feita de forma conjunta com a sociedade civil e com os órgãos encarregados das políticas públicas – consistiu em selecionar os programas a comporem o Plano, os quais se adequassem à Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo. Esta, por sua vez, foi seccionada em três mega-objetivos, como o de “Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais” (nº 1) que contempla as menções a gênero e raça, já citadas. Resultou na definição de 30 desafios, 374 programas e cerca de 4.300 ações.

Para além da importância desta inclusão no PPA, como forma de oficialização do discurso, a escolha por fazê-lo no âmbito do principal instrumento de planejamento orçamentário também é de alta relevância, já que ele é uma orientação estratégica da atuação do Estado, e em um primeiro momento:

parece ser um instrumento neutro em relação às desigualdades entre homens e mulheres, não comportando, usualmente, nenhuma menção particular a qualquer um dos sexos. Entretanto, essa aparente neutralidade de gênero pode ser descrita como “cegueira em relação ao gênero”, pois o orçamento nacional normalmente ignora os papéis socialmente diferenciados, as responsabilidades e as capacidades de homens e de mulheres, assim como geralmente passa por cima dos diferentes impactos que as políticas públicas exercem sobre ambos (BRASIL, 2006, p. 95)

O orçamento do país é considerado, portanto, a forma mais eficiente de incorporar a perspectiva de gênero na política de Estado, vez que materializa em ações concretas as obrigações assumidas pelo país, determinando em quais setores e de que forma isso será

feito. Desse modo, pensá-lo desde esta perspectiva significa dizer que, se cumprido adequadamente o PPA, esta categoria de análise será incorporada em todas as fases dos programas do governo, desde o planejamento até o monitoramento e a avaliação, com atenção principalmente ao público alvo – desagregado por raça e gênero – e como ele será impactado, e à proporção dos gastos públicos com tais políticas (BRASIL, 2006).

A exemplo da diferenciação que mencionamos anteriormente em relação às políticas de gênero e as políticas para mulheres, em se tratando de orçamento é indispensável atentar também para isto. Em outras palavras, um “orçamento de gênero”, compromissado com a redução das desigualdades, não se limita a um “orçamento da mulher”, destinado a programas para este público-alvo, mas o extrapola, garantindo dotação para políticas diversas que sejam estruturadas de modo a impactar toda a sociedade, corrigindo as discrepâncias de acesso a recursos entre homens e mulheres (BRASIL, 2006).

Conforme adiantamos, o PPA 2004-2007 inova ao expressamente declarar o dever estatal em empreender o enfrentamento às desigualdades de gênero e precária situação das mulheres brasileiras, de forma transversal e interseccionada com raça, sendo o próximo passo institucional decisivo depois da criação da SPM. No mencionado mega-objetivo 01, destaque-se o desafio “promover a redução das desigualdades raciais”, que se divide em diretrizes tais quais a “promoção de políticas de ação afirmativa” (nº 2) e “promoção da equalização do acesso aos serviços públicos e aos direitos sociais básicos” (nº 3); e o desafio “promover a redução das desigualdades de gênero”, com diretrizes como o “estímulo ao debate sobre as desigualdades sociais nas questões de gênero” (nº 1).

Neste seguimento, o planejamento cria três programas a serem geridos pela SPM, denominados “Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas”, “Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho e “Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres”; e dois sob a responsabilidade da SEPPIR, “Brasil Quilombola” e “Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial”.

Sobre direito à moradia, o Plano trata da questão no mega-objetivo 01, através do desafio “Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente”, no qual relata o problema crescente do alto custo da moradia em relação à renda nacional, do déficit habitacional e das habitações populares irregulares,

precárias e inseguras, tendo como base índices do ano 2000.

Desse modo, com base na diretriz “descentralização e desburocratização do acesso ao crédito e aos programas habitacionais, de saneamento e de mobilidade urbana” (nº 6) do desafio citado, cria o Programa “Habitação de Interesse Social”, para “ampliar o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e promover melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda nas áreas urbana e rural”. Além dele, considerando que na época já estava vigente o Estatuto da Cidade e a Política de Desenvolvimento Urbano – da qual adiante trataremos –, o PPA formula também programas no sentido de fortalecer estas políticas, tais quais “Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano” e “Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários”.

Mesmo não havendo menção a gênero e raça neste programa, sendo o público-alvo famílias com renda de até cinco salários mínimos, o recorte financeiro acaba atingindo uma parcela destas duas categorias, já que, como demonstrado anteriormente, a população pobre brasileira é majoritariamente feminina e negra. Entretanto, tendo em vista que esta leitura não é suficiente para promover uma mudança significativa na situação habitacional e na autonomia econômica das mulheres brasileiras, ainda que houvesse abertura possível para que os gestores executassem o programa a partir das categorias de raça e gênero – em consonância com a própria afirmação do PPA da necessidade de transversalizar as políticas de gênero em todos os setores políticos, sociais e econômicos – o modo como é formulada a política não garantiu, por si só, que a implementação fosse transversal.

Em continuidade a este processo, passados então 16 anos desde a promulgação da CF/88, ocorre em 2004 a I Conferência Nacional de Políticas Públicas para Mulheres, que movimentou 120 mil mulheres ao redor do país, inicialmente organizadas nas conferências municipais e regionais em dois mil municípios, e estaduais em todas as unidades da federação; definiram as propostas a serem levadas e por quais mulheres, participando como delegadas, para a Conferência Nacional. Disso resultou o número de 1.787 delegadas, com direito à voz e a voto, e aproximadamente 700 convidadas e ouvintes, na Conferência Nacional realizada em Brasília. Todas orientadas em torno do tema central, “Política para as mulheres: um desafio para a igualdade numa perspectiva de gênero”, desenvolvido em painéis com foco na análise do Estado brasileiro e na formulação de diretrizes para o poder público nesta atuação (BRASIL, 2004b).

Conforme regulamento interno, a conferência foi convocada em dezembro de 2003 por decreto presidencial, e ocorreu entre os dias 15 e 17 de julho de 2004, presidida pela Ministra da SPM, Nilcéa Freire, com coordenação da Comissão Organizadora, composta também pelo CNDM. Os trabalhos se dividiram em: plenária inicial, na qual foi aprovado este regulamento; painéis de palestras; e 5 grupos temáticos nos quais se discutiram e aprovaram as diretrizes que orientaram a elaboração do primeiro Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM).

São os grupos: “enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e a terra”; “superação da violência contra a mulher: prevenção, assistência e enfrentamento”; “promoção do bem-estar e qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infraestrutura, equipamentos sociais e recursos naturais”; “efetivação dos direitos humanos das mulheres: civis, políticos, sexuais e reprodutivos”; e “desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade –; e , finalmente, a plenária final, que votou as diretrizes e moções debatidas durante todo o período da Conferência (BRASIL, 2004b).

Em relação às delegadas, ou seja, as mulheres que efetivamente tiveram direito à fala e ao voto no processo da Conferência, a SPM e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), por meio de seu Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas, empreenderam necessária pesquisa, a fim de definir o perfil das participantes de acordo com variados critérios, o que foi materializado nos Anais da Conferência. Notou-se o que segue: a maioria das participantes era negra (pretas e pardas), com 31 a 50 anos, e com filhos. A região do país com maior representatividade foi o Nordeste, com 23% de participantes. Do contingente geral, 33% eram chefes de família, com 27% do total situadas na faixa salarial de um a três salários mínimos. No que concerne ao vínculo com o ensino superior, somadas a graduação e pós-graduação, 62% das delegadas se enquadravam nesta situação educacional, e 61% delas eram ligadas a movimentos sociais ou ONG.

Destes, importante destacar a participação de organizações e movimentos representadas por palestrantes nos painéis: é o caso da CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, representada por sua diretora Jacqueline Pintanguy; o Instituto da Mulher Negra – GELEDÉS, pelo qual falou a Coordenadora Sueli Carneiro; e o Instituto Feminista para a Democracia (SOS Corpo), na pessoa de sua Coordenadora, Maria Bethânia Ávila.

Ainda, conforme consta nos Anais e no PNPM, a Conferência foi construída em conjunto com as representações da sociedade civil no CNDM, tais quais, Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR), Articulação de Organizações Não Governamentais de Mulheres Negras Brasileiras, Conselho Nacional das Mulheres Indígenas (CONAMI), Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD), Fórum de Mulheres do Mercosul, Movimento Articulado de Mulheres do Amazonas (MAMA), Secretaria Nacional da Marcha Mundial das Mulheres, e Secretaria Nacional de Políticas para Mulher da Força Sindical, para citar algumas.

A partir da construção coletiva e plural que se deu nestes três dias, o resultado mais relevante foi a elaboração das diretrizes e princípios da Política Nacional para as Mulheres, desde uma perspectiva de igualdade de gênero, raça e etnia, cujas formulações, surgidas nos debates e diálogos dos 20 grupos de trabalho dos 5 eixos temáticos, serviram posteriormente com orientadoras da elaboração do PNPM. O documento se configurou como um esforço de traduzir na linguagem do poder público e incorporar à política de Estado “as necessidades e as expectativas das mulheres brasileiras e da sociedade no que tange à formulação e à implementação de políticas públicas de promoção da igualdade e de enfrentamento dessas questões” (BRASIL, 2004c, p. 27).

O primeiro item que merece destaque é, valorizando a contribuição dos movimentos de mulheres e feministas nestas mudanças de paradigma, o reconhecimento de que a forma como o Estado se organiza e opera as políticas públicas impacta diretamente na vida das mulheres, ao criar e/ou reforçar padrões estruturais de desigualdades de gênero e raça. E o primeiro passo seria romper com a ideia de neutralidade do Estado, assumindo sua responsabilidade em articular uma Política Nacional que altere estas práticas e enfrente de forma contundente tais discriminações, reduzindo a distância entre as pessoas, de acordo com as categorias de gênero a raça, no acesso aos recursos de cidadania. As diretrizes instruem que é indispensável assegurar sua implementação em todas as esferas estatais, ampliando a autonomia das mulheres, e inserindo-as como beneficiárias das políticas públicas, na condição de sujeitos (BRASIL, 2004b).

No que se refere à moradia, ela aparece expressamente mencionada no eixo temático 3, associada ao bem-estar e qualidade de vida das mulheres. Neste tópico foram concebidas importantes contribuições – tanto no eixo específico quanto no restante do

documento – que podem inclusive ser relacionadas aos 7 elementos da moradia adequada que detalhamos no capítulo anterior. Trata-se, por exemplo: da determinação de que o Estado, em parceria com os movimentos sociais de luta por moradia, garanta habitação digna e com titularidade em nome da mulher; e que sejam asseguradas a Reforma Agrária e a Reforma Urbana, garantindo o acesso a bens e serviços relacionados à terra e à moradia, o que se relaciona com a segurança da posse e com a obrigação estatal de prover disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos.

Orienta que o poder público esteja ativamente presente, por meio dos programas e políticas públicas, em todo o país, tanto nas áreas rurais quanto urbanas, respeitando as condições locais de moradia e territorialidade, ou seja, que ele atue para garantir a habitabilidade, mas em conformidade com a adequação cultural. Aprovada também a resolução que exorta as esferas federal, estaduais e municipais do governo a desenvolverem programas de habitação, com garantia de titularidade e os devidos equipamentos e infraestrutura, para as populações de baixa renda, priorizando as mulheres chefes de família, desempregadas e em outras situações de vulnerabilidade, o que está primordialmente associado ao elemento da acessibilidade e da priorização dos grupos vulneráveis.

Encerrada a Conferência, era preciso que fosse elaborado documento para reunir e esquematizar as diretrizes e princípios resultantes do encontro. Desse modo, efetuam-se, de setembro a novembro, os trabalhos de formulação do primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a partir do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído por meio do Decreto de 15 de julho de 2004. Sob a coordenação da SPM, teve composição da SEPPIR, CNDM, Secretaria da Mulher do Estado do Acre e do Município de Campinas, além de colaboração do IPEA e representação dos 7 Ministérios. Conforme Portaria 45, de 26 de agosto de 2004, da SPM, somaram-se às prioridades definidas na Conferência aquelas já determinadas pelo governo federal, a serem implementadas nos próximos três anos, até a realização da segunda Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (BRASIL, 2004c).

O resultado foi o PNPM, lançado em 8 de dezembro de 2004, que antes de ser aprovado pelo Presidente da República foi diretamente pactuado pela Ministra da SPM com cada um dos Ministros das pastas vinculadas à sua implementação. Conforme dito, o Plano se orienta pelo que foi definido nos grupos de trabalho e plenárias da conferência, mas não o segue à risca, tendo em vista as contribuições e conclusões do GDI,

transformando as 239 diretrizes aprovadas em 199 ações no PNPM.

Desse modo, a primeira distinção ocorre na forma como o documento foi seccionado, em quatro áreas estratégicas de atuação que abarcam os programas e ações a serem desenvolvidos para a redução das desigualdades de gênero. São elas: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; e enfrentamento à violência contra as mulheres (BRASIL, 2004c). Logo de início se nota que desaparecem, por exemplo, as menções expressas à moradia, aos direitos civis e políticos, e ao enfrentamento à pobreza, sendo relativamente reestruturadas sob outras denominações.

Em relação aos princípios aprovados na primeira CNPM, ocorre uma densificação e detalhamento destes no Plano, chegando aos seguintes: igualdade e respeito à diversidade, que sustenta as políticas de redução das desigualdades de gênero; equidade, o qual defende ações afirmativas e específicas de acordo com as diferentes mulheres que se busca atingir; autonomia das mulheres, assegurando poder de decisão sobre suas vidas; laicidade do Estado, garantindo que não haja interferência de dogmas religiosos na formulação das políticas públicas.

Ainda, universalidade das políticas, segundo o qual as ações do Estado devem ser permanentes, indivisíveis, integrais e intersetoriais; justiça social, que determina a redistribuição das riquezas e acesso aos recursos sociais; transparência dos atos públicos, certificando-se o respeito a todos os princípios da administração pública; e, finalmente, participação e controle social, a fim de que as mulheres exerçam controle social, permanecendo presentes da formulação à avaliação das políticas públicas (BRASIL, 2004c).

Analisando especificamente o direito à moradia e as questões que o tangenciam, percebe-se, como dito, que sua referência nominal desaparece dos setores de atuação estratégica – e é bastante reduzida no corpo do documento, em comparação com as resoluções da CNPM – sendo diluída sobretudo no primeiro capítulo, que trata da autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania. De qualquer forma, o tópico define como uma das prioridades do PNPM “ampliar o exercício da cidadania das mulheres e do acesso à terra e à moradia” (BRASIL, 2004c, p. 44).

Institui, como ações de implementação, que novamente se mostram conectadas aos elementos da moradia digna: a criação de programa de gênero no II Plano Nacional da Reforma Agrária; a divulgação da legislação que determina que os casais beneficiários

deste programa sejam conjuntamente titulares da terra; o apoio a programas de urbanização de favelas, em especial para mulheres que chefiam a família; e o incentivo a colaborações entre as esferas federal, estaduais e municipais na promoção de saneamento básico e fornecimento de água para garantir moradias saudáveis.

Finalmente, considerando que uma das deliberações da Plenária Final da primeira CNPM foi a avaliação da implementação do PNPM na próxima conferência que seria realizada em 2007, o último capítulo do Plano é dedicado exclusivamente para tratar do monitoramento do próprio documento e do processo de incorporação da transversalidade de gênero e interseccionalidade com raça na política do Estado – realizado no PPA e Orçamento da União. Para tanto, é criado o Comitê de Articulação e Monitoramento – instituído, juntamente com a aprovação do PNPM, pelo Decreto 5390/95 – integrado pela SEPPIR, SPM, CNDM e por diversos órgãos responsáveis por implementar as políticas, para atuar de forma articulada com todo o governo federal, e fortalecer as instâncias estaduais e municipais (BRASIL, 2006).

Em 2005 inicia-se o processo de acompanhamento do PNPM, em sua articulação com o Plano Plurianual, tendo em vista o que ressaltamos sobre a relevância do orçamento do Estado na implementação das políticas públicas de gênero. Desse modo, após a aprovação do plano de políticas foi necessário adaptar o PPA, tanto em relação aos programas já instituídos, quanto incorporando as contribuições mais densas que resultaram da primeira conferência, e garantindo sua realização pelo poder público com a dotação orçamentária e o planejamento prévio adequado para tanto. Isso porque, ainda que o PPA 2004-2007 seja paradigmático no processo de institucionalização do enfrentamento às desigualdades de gênero, por mencionar expressamente nas diretrizes a garantia do recorte transversal de gênero e raça nas políticas públicas, o modo de elaboração do planejamento, em si, não é transversal (BRASIL, 2006).

Significa dizer que, para além da menção à transversalidade nas diretrizes, e da criação de uma quantidade ínfima de programas específicos cujo público-alvo sejam as mulheres e as pessoas negras, os demais programas foram formulados a partir do mesmo princípio abstrato da universalidade, sem considerar as desigualdades no acesso aos recursos – de acordo com os marcadores sociais de gênero e raça – e sem adequar o orçamento para corrigir estes descompassos. Este problema é anterior à própria formulação das políticas, vez que o Estado, tendo dificuldade em enxergar a população beneficiária de forma desagregada – estando as mulheres, e ainda mais as mulheres

negras, ocultadas neste contingente – não consegue ter uma dimensão sequer aproximada das necessidades delas, que é o que deveria orientar as ações governamentais.

Ademais, uma vez que muitas das formulações de políticas que o PNPM prevê constituem ações específicas dentro de programas mais abrangentes do PPA – os quais não são construídos com transversalidade de gênero e raça – e que a dotação orçamentária é realizada para o programa em si, sem pensar a distribuição destes recursos com cada uma das ações que o integram, fica prejudicada a posterior avaliação do investimento estatal nestas questões e do avanço da situação material destas minorias sociais (BRASIL, 2006).

Desta dificuldade em incorporar à lógica estatal novos mecanismos e instrumentos de gestão – que promovam uma “articulação horizontal e não hierárquica (...) articulando todos os órgãos e níveis de poder” para “reintegrar programas e questões excluídas em razão do tratamento setorial” (BRASIL, 2004c, p. 85) – resulta uma dissonância entre o PNPM e o PPA, o que dificulta que as ações do primeiro sejam implementadas, pois esbarram na falta de previsão de recurso orçamentário. Considerando que já há a previsão de que o PPA passe por um processo de revisão anual, foi este o maior desafio do Comitê de Articulação e Monitoramento no ano de seu surgimento, ou seja, conciliar os programas e ações previstos no PPA e com orçamento disponível, com as diretrizes do PNPM, implementando políticas públicas que materializem a transversalidade de gênero e impactem positivamente no alargamento da autonomia das mulheres (BRASIL, 2006).

Na tarefa de aproximação dos órgãos entre si e com a sociedade civil, e de transversalização horizontal das ações por meio do fortalecimento das esferas regionais, a atuação inicial da SPM foi voltada aos estados e municípios, tendo firmado 215 pactos com governos em todo o país para a implementação do Plano – os organismos governamentais de políticas para mulheres passaram de 13 para 125 no Brasil neste período – e tendo realizado, regionalmente e nacionalmente, Fóruns de Organismos Governamentais de Políticas Públicas para as Mulheres. Finalmente, um dos principais recursos criado pelo Comitê para compatibilizar os dois documentos foi o Sistema de Acompanhamento (SAPNPM).

Segundo as informações oficiais, é uma iniciativa para informatizar os dados coletados sobre a execução das ações, com nova metodologia – indicadores, metas, prioridades e parâmetros de acompanhamento – unificada e de conhecimento de todo o Comitê; posteriormente disponibilizado para acesso público, cumpre ainda com o dever

de transparência e facilitação do controle social e participação popular (BRASIL, 2006).

No ano de 2007, então, chega ao fim a vigência do primeiro PNPM, quando é realizada a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e lançado o próximo Plano. Convocada pelo Decreto de 17 de janeiro de 2007, posteriormente lançou-se roteiro de discussão para orientar as conferências municipais, regionais e estaduais, no qual se exortou que o debate nestes espaços fosse direcionado à implementação do PNPM e à participação política das mulheres. O documento também alerta para o fato de que, a incorporação formal do conceito de transversalidade no Plano das mulheres e no PPA 2004-2007 não foi o suficiente para garantir uma gestão transversal e a redução das desigualdades de gênero.

E um dos eixos para a implementação da categoria é a articulação e cooperação dos movimentos de mulheres na incorporação dos princípios orientadores do PNPM na política do Estado. Ou seja, se a primeira conferência teve como objetivo principal estabelecer estas diretrizes e princípios, a tarefa que se propõe para os trabalhos de preparação para a 2ª CNPM é a de avaliar o trajeto feito até então e repactuar o plano de forma contextualizada (BRASIL, 2007c).

Foi realizada em Brasília, entre os dias 17 e 20 de agosto de 2007, com a presença de 2.700 delegadas, escolhidas dentre as 200 mil mulheres que se mobilizaram nas 600 conferências das etapas anteriores. Além dos temas constantes da primeira conferência, se organizou também – nos três painéis e 20 grupos de trabalho – a partir do temário da implementação do PNPM na realidade brasileira da época, com avaliação das ações e políticas propostas por ele e de sua execução e impacto, além da participação das mulheres nos espaços de poder, conforme determinou o regimento.

O resultado foi a aprovação de 33 moções, 28 recomendações e o acréscimo de seis eixos além do aprimoramento dos cinco já existentes desde a I CNPM, sendo os novos: participação política das mulheres e igualdade em todos os espaços de poder; desenvolvimento sustentável; direito das mulheres a terra e moradia; cultura, comunicação e mídia não discriminatória; enfrentamento de todas as formas de discriminação, entre elas o racismo, o sexismo e a lesbofobia; e enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres jovens, idosas, em suas especificidades e diversidades (BRASIL, 2007b).

No que diz respeito às modificações realizadas nos eixos originários, ressalte-se a inclusão da orientação sexual e da raça na educação, e da avaliação e controle social na

gestão e monitoramento do II Plano, aprovado no ano seguinte pelo Decreto 6.387/08, trazendo 388 recomendações para o governo divididas em seus 11 capítulos. Destacamos a mudança relativa à moradia, que volta a ser um eixo temático – e no II PNPM se transforma no capítulo VII – após sua menção ter desaparecido do terceiro eixo da primeira conferência e sido realocada, no I PNPM, no eixo um que trata sobre autonomia econômica. Desse modo, ao tratar de moradia, são definidos como objetivos: promover, com segurança de titularidade, os direitos das mulheres no acesso à terra e à vida com qualidade no meio urbano e rural, seja nos assentamentos ou nos terrenos ligados à reforma agrária.

Ainda, por meio de programas habitacionais que respeitem as diferenças raciais e culturais, garantir, concomitantemente o acesso à infraestrutura, bens, equipamentos e serviços públicos indispensáveis à efetivação de uma moradia digna e adequada. De suma importância é a determinação, relativa às metas do II PNPM, de avaliar o impacto, na vida das mulheres beneficiárias, da totalidade dos projetos de habitação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual surge como uma das estratégias governamentais no PPA 2008-2011, instituído pela Lei 11.653/08 (BRASIL, 2008).

Merece destaque o fato de que a primeira versão de texto proposta para o PPA, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), não incorporou nos seus 10 grandes objetivos – que passaram a guiar os objetivos estratégicos de cada programa, conforme a nova metodologia adotada – nenhuma menção a gênero ou raça, as quais estavam positivadas tão somente nos programas específicos. Isso reforça a constatação da resistência do Estado em, para além de se comprometer formalmente com a transversalidade de gênero interseccionada com raça, incorporá-las, de fato, em sua gestão.

Foi somente com a atuação incisiva da SPM e da SEPPIR, promovendo um debate qualificado com o MPOG sobre o retrocesso institucional que representava esta ausência, que se fez constar o objetivo de fortalecimento da democracia com igualdade de gênero e raça. Agregadas estas categorias com outras questões complexas, como transparência e direitos humanos, que mereciam objetivos à parte, segue-se a diretriz do MPOG de cada vez mais condensar os conteúdos do PPA, seus programas e ações, o que vai se aprofundando nos Planos Plurianuais seguintes (IPEA, 2008).

Os programas e ações são agregados, portanto, em setores temáticos mais amplos – crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade – dos quais destacamos

o PAC, por ser nele em que se inserem as políticas públicas voltadas à efetivação do direito à moradia. Tendo em vista que na constância da elaboração do PPA já havia sido estabelecida a Política Nacional de Habitação (PNH), sobre a qual discorreremos oportunamente, o objetivo deste Plano Plurianual, neste setor, é fortalecer também a política.

Desse modo, além dos programas de habitação social, gestão urbana e assentamento precário que constavam desde o PPA 2004-2007, somaram-se os programas “Fortalecimento da Gestão Urbana” e “Serviços Urbanos de Água e Esgoto”. Divididos entre programas finalísticos, que diretamente ofertam bens e serviços à população, e programas de apoio às políticas e áreas especiais, aqui os objetivos são enfrentar o déficit habitacional, garantindo o acesso à moradia digna com foco na população de baixa renda, não só nas zonas urbanas mas também nas áreas rurais, e intervir de forma positiva nos assentamentos precários, promovendo sua habitabilidade de forma segura e com acesso à infraestrutura adequada. Entretanto, é preciso ressaltar que, mesmo após o último PPA ter consagrado a transversalidade de gênero e de raça como elementos indispensáveis para o aprofundamento da democracia, não há qualquer menção, na descrição destes programas, à desagregação por estas categorias (BRASIL, 2007a).

No que diz respeito aos três programas de responsabilidade da SPM anteriormente citados, permanecem os relativos à gestão da transversalidade, autonomia econômica e prevenção e enfrentamento à violência, com algumas modificações. Quanto à transversalidade, o que se nota é que, para além de praticamente não ser mais citada ao longo do PPA, na descrição do programa não há muita menção a ações concretas e materiais que prevejam, com a dotação orçamentária adequada, como as políticas serão efetivadas.

Percebe-se que a temática da violência se torna central nas políticas públicas para mulheres, o que sem dúvida tem sua importância histórica, considerando o contexto de recente promulgação da Lei Maria da Penha. De qualquer forma, este foco específico acaba por relegar a transversalidade a um segundo plano, o que parece demonstrar uma dificuldade do Estado em dar continuidade na implementação de uma política permanente e efetiva para o alargamento da cidadania e autonomia das mulheres.

Isto, inclusive, é contraproducente ao enfrentamento da violência, já que, sem atenção à transversalidade – que não é uma questão de temática, mas sim de gestão

pública que deve estar incorporada sempre ao planejamento estatal – o Estado tende a lidar com esse problema de forma pontual, reforçando a percepção socialmente difundida de que as políticas públicas são inclinadas às temáticas que estejam sendo mais debatidas no momento – e portanto gerem maior aprovação da sociedade – sem muita preocupação com a efetivação continuada delas. A atuação do Estado, por muitas vezes, parece se restringir à positivação, nos documentos oficiais, de certos direitos e categorias reivindicados, como ocorre com o Objetivo 4 deste Plano, que determina o fortalecimento da democracia com igualdade de gênero, raça e etnia, mas sem fazer menção à transversalidade, que já era um pressuposto desde o último PPA.

Uma novidade deste Plano Plurianual, mas que também corrobora o que até aqui colocamos, é o acréscimo, ainda no âmbito da SPM, do programa finalístico “Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres”, cujo objetivo parece ser a implementação do programa de gestão da transversalidade, que é um programa de apoio, mas sem fazer menção a esta categoria. As atividades que ele descreve são genéricas e se resume em ações tais quais “incentivar” e “fortalecer” as mulheres, voltadas a áreas econômicas, políticas, do mercado de trabalho, mas sem uma definição concreta de como isso será feito, e sem fazer o recorte de gênero nas políticas públicas do PPA que especificamente tratam destes temas.

Tem-se a impressão de que, após a publicação do PNPM, o Estado entende como superada a necessidade de empreender o esforço de formular todas as políticas públicas de forma transversal, tendo em vista a existência de um documento próprio, o que é absolutamente discordante do conceito de transversalidade. O PNPM informa o PPA, mas de pouco servem as resoluções lá aprovadas se não forem traduzidas em programas e ações concretas no planejamento orçamentário do país.

Finalmente, em relação aos programas do PPA 2004 que se debruçaram sobre a desigualdade racial, a serem implementados pela SEPPIR, ambos permanecem no PPA 2008-2011. Entretanto, o programa que antes tratava da gestão da política de igualdade racial passa a ser denominado “Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial”, também com a previsão de ações genéricas de apoio aos órgãos e a iniciativas sobre a temática, e sem qualquer menção à transversalidade ou adoção do recorte e desagregação, com base na categoria, no restante das políticas públicas do PPA.

Em 2011 ocorre então a CNPM seguinte, contabilizando sua terceira edição, convocada pelo Decreto de 15 de março de 2011. Centrada no tema “Autonomia e Igualdade

para as Mulheres, o evento reuniu, de 12 a 15 de dezembro, 2.125 delegadas, escolhidas a partir das 200 mil mulheres que participaram nas etapas municipais, regionais e estaduais e que aprovaram um total de 91 resoluções.

Sobre os temas selecionados para estruturar os debates, que reuniram eixos similares do II PNPM – e que foram desenvolvidos em cartilhas de orientação nas etapas anteriores à nacional – destacamos: no Tema 1 “Autonomia Econômica e Social: igualdade no mundo do trabalho e desafios do desenvolvimento sustentável” o eixo 7, sobre direito à terra e moradia digna com infraestrutura adequada, que aprovou resolução no sentido de ampliação e garantia deste direito; e no Tema 4 “Autonomia Política, institucionalização e financiamento de políticas públicas para as mulheres”, o eixo 11 sobre gestão e monitoramento do Plano. Importante ressaltar que, em consonância com os eixos 9 e 10 do II PNPM, que era o vigente até então, exortou-se que as dimensões de raça, etnia, geração e orientação sexual fossem incorporadas nas discussões de todos os 24 grupos de trabalho (BRASIL, 2013a).

Dois anos após a realização da III Conferência, é publicado em 2013 o terceiro e último PNPM, que nos parece o mais técnico e organizado de todos, e que foi basilar para o resgate de categorias centrais, tais quais autonomia e transversalidade, para políticas públicas voltadas a reduzir e/ou superar desigualdades de gênero e raça. Isso porque, este Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, além de ser orientado pela autonomia em suas diversas vertentes (econômico-social, cultural, pessoal e política) estabelece a transversalidade como um de seus princípios, orientador de todas as políticas públicas. De acordo com o documento, esta categoria tem duas dimensões, a de construto teórico e a de práticas governamentais:

Enquanto construto teórico orientador, a transversalidade das políticas de gênero consiste em ressignificar os conceitos-chave que possibilitam um entendimento mais amplo e adequado das estruturas e dinâmicas sociais que se mobilizam – na produção de desigualdades de gênero, raciais, geracionais, de classe, entre outras. Já enquanto conjunto de ações e de práticas, a transversalidade das políticas de gênero constitui uma nova estratégia para o desenvolvimento democrático como processo estruturado em função da inclusão sociopolítica das diferenças tanto no âmbito privado quanto no público; sendo também, e sobretudo, necessária nos espaços de relação de poder e de construção da cidadania (BRASIL, 2013b, p. 10).

O Plano destaca também o paradigma da responsabilidade compartilhada como instrumento de efetivação da transversalidade – horizontal, entre os Ministérios, e vertical, entre os entes federativos – em todas as políticas. De modo que, a política nacional para as

mulheres não fique exclusivamente a cargo dos órgãos criados para este fim e da SPM – cabendo a esta o papel de coordenação e articulação horizontal, ou seja, “que a ação do Estado como um todo seja a base da política para as mulheres” (BRASIL, 2013b, p. 10). Duas outras questões que merecem destaque neste plano são: o reforço ao eixo 9, que trata dos marcadores sociais das mulheres brasileiras, como a raça; e a atenção à instrumentalidade das ações e metas definidas no documento, que foram padronizadas, mas permanecendo detalhadas tanto quanto possível, articulando-se as resoluções da 3ª Conferência e atualizando o último Plano, tendo como horizonte o Planejamento Estratégico Interno da SPM.

Em relação à moradia, conforme adiantamos, ela novamente deixa de estar expressa nominalmente no capítulo 7, que é onde estava localizada no último PNPM, uma vez que este passa a tratar especificamente do direito à terra das mulheres que vivem na floresta e no campo. É englobada no tópico 6, que trata do desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social – considerada um pré-requisito para que se alcance estes fins – sendo que o terceiro plano de políticas garante que grande parte das ações desta pauta foram referendadas pela III CNPM e que continuam inseridas no planejamento e execução das políticas do Estado, sobretudo as relativas a infraestrutura social e moradia digna.

Este, inclusive, é um dos objetivos específicos do capítulo, a fim de garantir habitação adequada e acessível às mulheres, especialmente por meio de programas habitacionais e facilitação de financiamento de imóveis. Em atenção à instrumentalização das resoluções, o PNPM especifica, para além dos objetivos e metas, propostas concretas de programas a serem implementados, vinculando-os diretamente com os objetivos e metas correspondentes do PPA vigente (2012-2015), e com indicação do órgão responsável pela execução – principalmente o Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Minas e Energia e o Ministério das Cidades.

Quanto ao PPA 2012-2015, direcionado pelo tema “Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação”, seu foco esteve voltado aos Programas Temáticos – definidos e organizados com base em temas que agregassem as principais reivindicações sociais – e às agendas que já vinham sendo desenvolvidas com prioridade, como o “Bolsa Família”, “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o PAC. Tem detalhamento maior de indicadores, valores, objetivos (que são implementados neste PPA), metas e iniciativas, e da implementação da transversalidade, indicando os recortes de gênero e raça em diversos programas, e não apenas naqueles diretamente voltados a este público-alvo (BRASIL, 2011a).

Foi instituído pela Lei 12.593/12 e regulamentado pelo Decreto 7.866/12, construído

por três fontes: oficinas de trabalho com todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, nas quais foram definidos os Programas Temáticos; Fórum Interconselhos; e diálogo com estados e municípios. Além destes programas, o PPA delimitou também Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, para funcionarem junto a cada Ministério ou Secretaria com este *status*, no apoio das ações e políticas a serem desenvolvidas por eles. Neste novo modo de formulação do PPA, que, segundo o próprio documento, respeita a diversidade e caráter complementar das políticas públicas, exigindo flexibilidade, criatividade, comunicação do Estado entre si e com a sociedade civil, e respeito à racionalidade política, a gestão transversal é central, já que:

(...) não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias com seus respectivos produtos, de forma que a combinação entre Objetivos, Metas e Iniciativas criam condições para uma abordagem mais adequada da relação entre as políticas. Essa alteração foi fundamental para revelar boa parte das políticas para as mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência. (BRASIL, 2011a, p. 116)

Não obstante, esta formulação bastante distinta das outras versões, organizada em torno de programas temáticos, significou, materialmente, a exclusão de uma quantidade considerável de programas, de acordo com o que já mencionamos sobre a orientação de torná-lo um planejamento cada vez mais condensado. Além disso, conforme análise empreendida pelo IPEA, apesar da suposta tentativa do Estado de valorização do PPA e chamamento da sociedade para participar enquanto proponente e instância de controle, os valores definidos no documento para investimento nas ações não condizem com a realidade orçamentária do Estado, fazendo com que o planejamento seja formulado com a perspectiva de que não poderá ser cumprido (IPEA, 2016).

Sobre moradia, que neste PPA está inserida no eixo que trata de infraestrutura, o documento traz reflexão sobre o persistente déficit habitacional no Brasil, contrário ao princípio da universalização do acesso à moradia que orienta a política habitacional do país. Este déficit pode ser quantitativo, exigindo novas unidades habitacionais e expresso pela alta contingência de domicílios improvisados, rústicos, superlotados e com mais de uma família, e com gasto excessivo de aluguel; e/ou qualitativo, relacionado à inadequação das condições de habitabilidade, especialmente nos assentamentos precários e irregulares. Desse modo, o Plano Plurianual define como metas: disponibilização de recursos para urbanização de assentamentos precários; construção ou reforma de moradias do programa MCMV; e criação

de um programa de moradia transitória, tendo como alvo a população vulnerável, entre outras (BRASIL, 2011a).

As ações e programas dos Planos anteriores que tratavam de moradia, infraestrutura e gestão urbana no geral, foram agregados neste PPA em um só programa, denominado Moradia Digna, sob responsabilidade do Ministério das Cidades. Com indicadores destinados a medir o déficit habitacional, o número de assentamentos e de oferta de moradias, são definidos cinco objetivos, cada um com suas metas de disponibilização de recursos e iniciativas que determinam as ações para garantir a implementação da política. Cabe apontar que o documento não faz menção a desagregação por gênero ou raça no contexto deste programa, mas, de qualquer forma, considerado o contexto geral do PPA, é possível depreender-se expresso – ao menos no âmbito formal – esta obrigação.

Destacamos, das iniciativas: apoio à urbanização de assentamentos precários, com inclusão socioambiental; articulação com o programa MCMV para reassentamento ou remanejamento de famílias na situação anterior; disponibilização com acessibilidade, seja por meio de construção ou de reforma, de moradias para famílias de baixa renda; facilitação de crédito habitacional e financiamento imobiliário; utilização de imóveis da União para efetivação destas medidas, conforme a necessidade; e fortalecimento da PNH, com articulação dos programas de habitação social com outras políticas públicas.

No que diz respeito às políticas notadamente sob responsabilidade da SPM e da SEPPIR, o documento reforça a necessidade de que estas duas pastas sejam trabalhadas de forma conjunta, em suas intersecções, e aqui também são reunidos os programas espalhados nos PPA anteriores, sob a denominação de “Políticas para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à violência” e “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial”, respectivamente. Em ambos os casos, há a descrição de uma quantidade considerável de indicadores – que medem, por exemplo, escolaridade, ocupação, renda e exposição à violência. São fixados, ainda, objetivos direcionados a fortalecer e aperfeiçoar a gestão das políticas nacionais sobre as temáticas, e empreender ações afirmativas transversais em todos os setores sociais, que enfrentem as desigualdades consolidadas e ampliem a cidadania deste público.

Chegamos, então, à última CNPM, ocorrida de 10 a 13 de maio de 2016, na constância de abertura do processo de impeachment e afastamento do cargo, da primeira mulher eleita presidenta no Brasil. Convocada pelo Decreto de 30 de março de 2015, e com regimento interno definido pela Portaria 63/15 da SPM, a quarta Conferência se organizou em torno do

tema “Mais direitos, participação e poder para as mulheres”, tendo como objetivos, basicamente, o fortalecimento da participação das mulheres e dos organismos de políticas voltados a este público alvo; a consolidação da Política Nacional para as Mulheres; a apresentação do balanço da implementação do PNPM até então; e, principalmente, a definição de recomendações para a criação de um Sistema Nacional de Políticas para Mulheres (SPM, s/d).

As etapas preparatórias para a IV CNPM se iniciaram em junho de 2015, mobilizando 150 mil pessoas de 2.465 municípios, com consultas nacionais a 6 grupos historicamente excluídos dos procedimentos convencionais de participação social – mulheres transexuais, ciganas, mulheres com deficiência, indígenas, quilombolas e de religião de matriz africana. No sentido de orientar os debates municipais, regionais e estaduais, foi lançado texto-base definido em quatro eixos centrais bastante voltados à institucionalidade, à política e aos instrumentos do Estado sobre as mulheres: “I – Contribuição dos Conselhos de Direitos da Mulher e dos Movimentos Feministas e de Mulheres para a efetivação da Igualdade de Direitos e Oportunidades; II - Estruturas Institucionais e Políticas Públicas Desenvolvidas para Mulheres no Âmbito Municipal, Estadual e Federal: Avanços e Desafios; III - Sistema Político com Participação das Mulheres e Igualdade; e IV - Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres” (BRASIL, 2015).

Após realizadas as etapas anteriores à CNPM, lançou-se também caderno de propostas com todas as resoluções aprovadas nestas conferências, a serem novamente debatidas e votadas na etapa nacional. Foram formuladas importantes perguntas a respeito das políticas de gênero, tais quais: “seria suficiente incluir as mulheres no mercado de trabalho, nas ações da política, na educação, por exemplo, sem se perguntar em que condições ocorrem esses processos de inclusão?”; “as demandas e propostas de inclusão das mulheres conseguem mudar ou transformar a lógica hegemônica de poder e de hierarquia que alimenta as desigualdades de gênero?”; e “como assegurar que as inúmeras desigualdades de gênero, entre homens e mulheres (acesso aos programas de geração de renda, aos programas de inserção no mercado de trabalho, aos sistemas de tecnologias e informática, acesso às várias dimensões da cidadania), sejam priorizadas e /ou asseguradas?” (BRASIL, 2015, p. 28-29).

O direito à moradia, nesta Conferência, é incluído no eixo II, que versa sobre as estruturas institucionais e de políticas públicas, com a recomendação de que se garanta habitação adequada para as mulheres, em todas as fases de suas vidas, com especial atenção às chefes de família e em situação de violência (BRASIL, 2016d). Entretanto, estas

recomendações (nº 15, 19, 30, 35, 36) constam do caderno de propostas já mencionado, que reúne o conteúdo aprovado nas conferências preparatórias, não sendo possível a averiguação de sua aprovação, tendo em vista que nunca foi publicado o relatório final da IV CNPM ou versão atualizada do Plano Nacional de Políticas para Mulheres.

A única iniciativa no sentido de documentar o legado da conferência é a publicação denominada “Legados”, produzida pela Comissão Organizadora e Comunicação Social do evento, que reúne sobretudo imagens, textos e relatos deste momento histórico, mas sem menção às resoluções aprovadas. A ausência de Relatório Final impõe uma perda inestimável, uma vez que além de ser uma forma de apagamento da história das CNPM, priva a sociedade de acesso a informações públicas e de interesse social, e desconsidera a construção coletiva que se deu neste espaço, além de sua contribuição estrutural para a definição dos programas e ações voltados ao enfrentamento das desigualdades de gênero; isso representa não só um estancamento, em termos institucionais e políticos, como uma regressão de diversas demandas conquistadas, inclusive relativas à participação e controle social.

Um destes tópicos que se perderam foi o eixo IV, essencial para o aprimoramento da Política Nacional para as Mulheres, já que reuniu contribuições e subsídios para a criação de um sistema, o SNPM, que articulasse de forma transversal todos os entes federativos e a sociedade civil na execução das políticas públicas de gênero, garantidas pela previsão no PPA. Entre as propostas constantes das etapas anteriores, adiantou-se também a possibilidade de criação de um fundo público nacional (FNPM), que agregasse diversas fontes de recursos e fosse voltado a financiar e gerir o financiamento exclusivamente de ações para as mulheres (BRASIL, 2015).

Sobre o PPA contemporâneo a esta Conferência, atualmente em vigor (2016-2019), foi instituído pela Lei 13.249/16 e possui estrutura que segue os moldes do último Plano Plurianual, reunindo as políticas em temáticas mais amplas, e delimitando os programas por meio de seções internas – com continuidade do processo de simplificação. Destacamos novamente os três principais correlatos a este trabalho, ou seja, “Moradia Digna”, “Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo” e “Política para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência”, sendo que estes dois últimos sofrem pequenas alterações na denominação.

Em relação ao programa de moradia, nota-se também uma simplificação dos objetivos, metas e iniciativas, e o desaparecimento de indicadores relativos à cobertura inadequada e inadequação habitacional, sendo incluído um que mede o percentual de municípios irregulares

no Sistema Nacional de Habitação de Interesse social (SNHIS). No programa de políticas para as mulheres, a distinção mais evidente é a redução de mais de R\$ 300 mil na previsão orçamentária para o programa, além da exclusão de alguns objetivos e diminuição considerável do número de mulheres previstas como beneficiárias das iniciativas.

De qualquer forma, importante que se destaque que este PPA prevê como uma de suas metas a criação do SNPM. Quanto ao programa destinado à implementação da igualdade racial, além de também sofrer as simplificações já mencionadas nos outros programas, a diminuição de dotação orçamentária foi de mais da metade, passando de R\$ 332.178, no PPA 2012-2015, para R\$ 117.436 no período 2016-2019.

Em termos de ferramenta de transparência pública, necessário mencionar a plataforma virtual criada para divulgação de informações de interesse social do PPA 2016-2019, denominada PPA Cidadão, cujas últimas atualizações datam de 2016. Apesar de não trazer informações atualizadas para o acompanhamento da execução das políticas, não se pode negar que é um facilitador ao acesso da população, ainda que de uma parcela mínima, tendo em vista sua interface interativa e com organização de fácil compreensão, diferentemente do caráter técnico que possuem os documentos, propriamente ditos, do Plano Plurianual.

Além de trazer explicações sobre a estrutura do PPA, glossário, explicação de como navegar pelo sítio eletrônico, e aba para envio de reclamações e sugestões, destacamos a possibilidade de montar um recorte virtual do PPA, com os programas selecionados pelo usuário, e a divisão dos programas por temas transversais específicos – como mulheres, pessoas negras, juventude etc.

É possível também consultá-los em sua relação com os 15 ODS, que “refletem o mapeamento das políticas públicas federais, consolidadas por meio do PPA, e sua relação com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Dentro destas seções é possível visualizar de forma simples os objetivos, e as metas e iniciativas deles – todos eles com textos que os caracterizam e contextualizam –, com relatório de avaliação, referência à meta realizada até 2016 e as considerações para cumprimento total até o ano de 2019 (PPA CIDADÃO, s/d).

Em relação à SPM e à SEPPIR, apesar de formalmente existirem, enquanto órgãos estatais, vêm sendo cada vez mais esvaziadas de qualquer possibilidade instrumental de atuação concreta, o que acompanhou praticamente toda a sua trajetória. Tendo ambas surgido em 2003, passam a ter *status* de Ministério somente em 2010, com a Medida Provisória 483 que é convertida na Lei 12.134/10, o que significou uma ampliação de sua

estrutura funcional e uma cadeira no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES (IPEA, 2011).

Entretanto, cinco anos depois as duas secretarias perdem esse *status*, com a Medida Provisória 696/15 (convertida na Lei 13.266/15) que cria o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (MMIRDH), onde são alocadas a SPM e a SEPPIR. O que esta aglutinação significa, na realidade do funcionamento do aparato estatal, é a extinção das duas secretarias, que passam a ser somente pastas do novo ministério (IPEA, 2016). Em 2016 a Lei 13.341 – originalmente MPV 726/16 – extingue o MMIRDH, passando suas atribuições para o Ministério de Justiça e Cidadania, inclusas ambas as secretarias.

No ano seguinte, a edição da Medida Provisória 768/17 cria o Ministério de Direitos Humanos (MDH) e situa a SPM e a SEPPIR em seu âmbito; entretanto, menos de quatro meses depois, a MPV 782/17 (Lei 13.502/17) revoga a anterior e retira o caráter de “secretaria especial” de ambas, passando a ser denominadas “secretarias nacionais”, vinculando a SPM à Secretaria de Governo da Presidência da República, e mantendo a SEPPIR no MDH. Finalmente, entre os meses de junho e julho de 2018, é redigido e entra em vigor o Decreto 9417/18, que transfere a SPM e o CNDM para o MDH, à semelhança da trajetória da SEPPIR.

Para além do fato de que todo este processo de transferências e modificações das pastas é acompanhado de pesados cortes orçamentários e redução de programas e ações, como já mencionamos a respeito do PPA, ele é bastante representativo do descaso estatal com estas políticas. Mantidas numa constante instabilidade institucional e de gestão, as secretarias ficam eivadas de operacionalidade, e sua existência parece estar a serviço tão somente da dissimulação da realidade de suspensão das políticas nacionais de gênero e raça.

2.3 Monitoramento e avaliação dos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres e dos Planos Plurianuais

Tão importante quanto o processo de formulação e execução das políticas públicas é o acompanhamento contínuo delas por meio de uma análise crítica, ou seja, através do monitoramento e da avaliação. Em se tratando das mulheres e sua relação com a moradia, o acompanhamento representa outra faceta do comprometimento do Estado com a redução das desigualdades de gênero. Ultrapassa a esfera da afirmação da necessidade de

políticas para consolidação dos direitos humanos das mulheres, mas, efetivamente, busca fazer cumprir estas políticas, entendendo de que forma elas impactam as (e quais) mulheres, possibilitando um aprimoramento constante dos programas.

Necessário dizer que a atuação do Brasil, apesar de necessariamente dever estar atenta às especificidades raciais e socioculturais internas, não está isolada do contexto internacional, no qual a atuação dos movimentos de mulheres foi estruturante no acúmulo político e teórico-conceitual que levou à complexificação gradativa dos acordos. Desse modo, as ações voltadas às mulheres brasileiras estão inseridas na Agenda Regional de Gênero, que há 40 anos reúne os compromissos assumidos pelos governos latino-americanos na garantia dos direitos de autonomia e igualdade de gênero das mulheres (ECLAC, 2017).

Tais acordos, grosso modo, podem ser divididos entre aqueles que tem como enfoque políticas públicas; os que tratam das temáticas principais dos acordos, ou seja, as principais problemáticas a serem enfrentadas pelos Estados; e os que se voltam sobre os eixos de implementação das políticas, onde se inserem o monitoramento, avaliação e prestação de contas, bem como os sistemas de informação que instrumentalizam este acompanhamento.

Esta última categoria, portanto, recebe considerável atenção da Agenda Regional de Gênero, que considera que os indicadores e estatísticas desagregados – sobretudo por gênero e raça – que rompem com a lógica androcêntrica de cálculo do PIB, da pobreza e das questões relativas a trabalho e produtividade, são o que possibilitam o fortalecimento destes sistemas informativos, e do monitoramento como um todo (CEPAL, 2016). Contextualizando a agenda à realidade brasileira, é indispensável que estes indicadores sejam calculados pelo próprio país – considerando, inclusive, a realidade do seu aparato estatal para implementar as políticas – e não para nós, apesar de informados pelas produções e recomendações dos órgãos internacionais e mesmo auxiliados por eles neste processo.

E, a partir do nosso recorte de gênero e moradia, no contexto urbano, desde a criação do Ministério das Cidades (MCIDADES) em 2003, e da realização da primeira Conferência das Cidades, no mesmo ano, o Estado passou a investir mais na produção de dados que o permitam entender a realidade urbana no Brasil e melhorar as condições de vida das pessoas nestes espaços, o que, por óbvio, inclui a questão da habitação. Ainda que não necessariamente faça um recorte de gênero e raça, no momento já estava consolidada a perspectiva da transversalidade destas categorias nas políticas públicas, incluídas no próprio

PPA.

De qualquer forma, desde a década de 1990 já existiam sistemas de indicadores urbanos no Brasil (NAHAS *et al*, 2006), tendo como principal fonte os dados coletados pelo IBGE – que desde 2000 passou a fazer a medição de vulnerabilidade nos domicílios, e a publicação de obras que sistematizam esses dados, como o documento “Indicadores Sociais Municipais”. Importa mencionar também a “Munic – Pesquisa de Informações Básicas Municipais”, que vem sendo realizada desde 2002 com a 12ª edição datando de 2015, uma investigação institucional que busca detalhar a estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais, sendo o planejamento urbano umas das categorias pesquisadas (BRASIL, 2016b).

Sobre os índices, destacamos: o Índice de Condições de Vida, formulado pela Fundação João Pinheiro, instituição de ensino e pesquisa criada em 1969, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (FJP, s/d). O Índice Municipal, o Índice Municipal Social e o Índice de Gestão Municipal, estes produzidos pelo Instituto Polis, ONG que desde 1987 “atua na construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas, por meio de pesquisas, assessoria e formação que resultem em mais políticas públicas e no avanço do desenvolvimento local” (INSTITUTO POLIS, s/d). E, por fim, o Índice de Carência Habitacional, formulado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR), também vinculado ao ensino e pesquisa, na pós-graduação (IPPUR, s/d).

No âmbito de atuação do Ministério das Cidades, destaca-se a encomenda de uma pesquisa ao Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável da PUC-Minas (IDHS), para a criação de um banco de dados que reunisse e sistematizasse estes indicadores sociais municipais já existentes no país, lançado na 2ª Conferência das Cidades, em 2005; e a formulação de um Índice de Qualidade de Vida Urbana dos municípios brasileiros (IQVU-BR), a fim de aprimorar a alocação de recursos e investimentos públicos.

O índice, desse modo, surgiu de intenso diálogo com gestores públicos, pesquisadores e movimentos sociais de todo o país, que auxiliaram na escolha dos temas a serem abordados, além de consulta com marco temporal estabelecido entre 1999 e 2005, em fontes tais quais Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), DATA-SUS, Banco Central, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”, DENATRAN, entre outros. O resultado foi a proposição de 49 indicadores para o cálculo do IQVU-BR, todos voltados a medir a qualidade da vida urbana, especialmente no que diz respeito aos serviços públicos

ofertados. Partindo de três níveis – variáveis, componentes e indicadores – foi gerado um Índice de Oferta Local Municipal (IOL-M), corrigido com “medidas de acessibilidade” de acordo com a proximidade de municípios vizinhos, gerando então o índice final, que varia de 0 a 1, seccionando os municípios em cinco classes (NAHAS *et al*, 2016).

De suma importância, também, é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), iniciado em 2012 e calculado com foco nos municípios, por meio de três variáveis, educação (acesso ao conhecimento), longevidade (vida longa e saudável) e renda (padrão de vida), à semelhança do IDH, criado na década de 1990, para humanizar a perspectiva de desenvolvimento medida pelo índice econômico mais utilizado até então, o Produto Interno Bruto (PIB).

Para possibilitar a consulta pública do IDH-M – pensado especialmente para adaptar a metodologia do IDH à realidade brasileira – e com o acúmulo já produzido pelos indicadores anteriores, o governo federal, em parceria com o IPEA, PNUD e Fundação João Pinheiro, desenvolve o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, com informações de todos os 5.565 municípios brasileiros, nas 27 unidades da federação, 21 regiões administrativas e 3 regiões Integradas de Desenvolvimento, trazendo mais 200 indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade, a partir dos dados coletados pelos Censos de 1991, 2000 e 2010. Tudo isso é feito de forma desagregada por gênero, raça e localidade urbana e rural desde 2000, também seguindo o padrão do Censo Demográfico (ATLAS BRASIL, s/d).

Trata-se de uma plataforma cujo objetivo é disponibilizar o acompanhamento do desenvolvimento humano de forma localizada e não genérica, ou seja, nos municípios, permitindo conhecer as desigualdades tanto intramunicipais quanto dentro de uma região metropolitana. Voltada à instrumentalização de gestores públicos, atores municipais, pesquisadores, setor privado e sociedade civil de forma geral, buscou-se fortalecer e aprimorar a atuação do Estado, fazendo conhecer a realidade socioeconômica brasileira dos últimos 20 anos.

A pesquisa pode ser realizada no mapa do Brasil, ou em formato “árvore” e “ranking”, por município e até mesmo por bairro, a partir da seleção de tema e indicadores, desagregados por gênero, raça e localidade urbana ou rural, resultando no IDH-M da região. Como forma de aprimorar esta análise e mantê-la atualizada – já que dependia dos dados coletados somente a cada 10 anos pelo Censo – produziu-se também o Radar IDH-M, dos anos 2011 a 2015, baseado nas informações geradas anualmente pela PNAD (ATLAS BRASIL, s/d).

O Atlas, desse modo, configura-se uma ferramenta essencial para instrumentalizar políticas públicas de gênero, sobretudo em relação à moradia, objeto deste trabalho. Isso porque, é uma plataforma oficial, resultante da reunião de diversas pesquisas que o Estado realiza há décadas. É avançada, detalhada e relativamente simples de manusear, permitindo consultar, de forma específica e focalizada, as condições de vida das mulheres, desagregadas por raça e localidade. Em se tratando de habitação, por exemplo, os indicadores trazidos pelo Atlas medem o percentual de população em domicílios com água encanada, energia elétrica, banheiro, serviço de coleta de lixo, esgoto sanitário, além de medir a densidade por domicílios – todos elementos da moradia adequada.

Em seguimento, considerando que os principais documentos analisados até aqui e que estruturam o marco teórico das políticas de gênero são os PNPM e os PPA, procederemos com uma análise um pouco mais detalhada do que tem sido o seu processo de revisão e monitoramento – com foco maior nos Planos Plurianuais, já que, grosso modo, são eles que materializam as recomendações dos Planos de Políticas para Mulheres e propõe ações que permitem acompanhamento –, sempre que possível articulados com o direito à moradia e habitação adequada, conforme os programas de políticas aqui mencionados. No que diz respeito às três edições do PNPM, todas elas reservam um capítulo para abordar a importância do monitoramento e gestão da política de gênero, o que também esteve na pauta de debates da última CNPM.

No I PNPM, também tem destaque a transversalidade de gênero das políticas públicas, tendo em vista o contexto político-social do período. O documento reforça o que já havia sido consolidado no PPA 2004-2007, sobre a necessidade de programas de políticas que se estendam a todas as áreas, com atenção aos grupos vulneráveis. Aponta, ainda, o acompanhamento e gerenciamento da política – feito pelo Comitê de Articulação e Monitoramento, e não apenas da SPM – como uma maneira de assegurar este objetivo.

No II PNPM não há grandes alterações ao que havia sido consolidado, e, no terceiro e último Plano, as recomendações para o monitoramento e gestão reúnem o acúmulo dos outros PNPM, sendo elas: ampliar e fortalecer a institucionalização das políticas de gênero em todas as esferas do Estado e unidades da federação, com a capacitação de seus agentes; incentivo à produção e publicização de dados e pesquisas sobre gênero e as desigualdades que engloba; e a avaliação e acompanhamento do PNPM.

Outra ferramenta que surge no contexto da primeira CNPM é o Sistema Nacional de Indicadores de Gênero (SNIG), com a primeira versão em 2006, oriundo da parceria que já se

estabelecia entre a SPM e o IBGE, cujos outros resultados são a desagregação por gênero e raça no PNAD e em publicações do IBGE sobre indicadores e políticas públicas. O SNIG, que faz parte do Programa de Estatísticas de Gênero do IBGE, também tem como fonte os dados do Censo Demográfico, permitindo a consulta dos dados com recorte de gênero e raça, e por localização urbana ou rural, e tema – como por exemplo domicílios, no qual há vários indicadores de moradia adequada – com a montagem de tabelas, gráficos e mapas com as informações selecionadas. Em sua última versão, de 2014, efetuou-se, sempre que possível, a comparação com os dados do Censo anterior, de 2000 (BRASIL, 2014b).

O Comitê de Monitoramento, no início de suas atividades publicou um relatório parcial do I PNPM, no ano de 2006, quando a disponibilização desses dados passou a ser feita de forma virtual, pelo Sistema de Acompanhamento do PNPM, sendo eleitas, anualmente, ações prioritárias, nas quais se acompanhava a execução do produto, a execução financeira e as principais realizações. Foi também neste ano que se passou a acompanhar a evolução das metas e indicadores de cada capítulo (IPEA, 2007b); o relatório completo do período foi reunido em forma de publicação, no ano de 2009. Desde então, a publicização do monitoramento foi feita apenas via sistema, que não se encontra mais disponível para acesso.

Conscientes das persistentes lacunas no monitoramento e nos indicadores, que não traduzem de forma satisfatória a realidade das mulheres e o impacto das políticas estatais em suas vidas, é preciso reconhecer que muito se avançou neste aspecto, e o trabalho ativo do Comitê foi essencial para isso, de modo que é uma grande perda pública que estes dados não estejam mais disponíveis. Ao acessar o sítio eletrônico oficial da SPM, na aba que reúne as informações sobre o PNPM há links de redirecionamento para o sistema de acompanhamento dos três planos, sendo que, embora o título dos relatórios esteja lá, não há documentos vinculados a nenhum deles; as únicas informações oficiais do Comitê às quais é possível acesso são as atas das reuniões, sendo que a última (53^a) data de dezembro de 2014.

De qualquer forma, o relatório que temos disponível, da primeira conferência, aponta de forma contundente as principais dificuldades na implementação e as lacunas na institucionalização da política de gênero, sendo algumas delas: a pouca quantidade de organismos de políticas para as mulheres nos estados e municípios e a fragilidade dos já existentes; a escassez de dados sobre a situação das mulheres no Brasil; a baixa incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas; e o baixo orçamento destinado à gestão e ampliação da política.

Para além do valor reduzido, outra grande dificuldade advém do fato de que os

orçamentos dos ministérios são desenhados de forma abrangente e universal, não especificando os recursos desagregados para cada ação do PNPM, nem considerando os impactos diferenciados das ações em cada público alvo. Isso acaba vinculando a implementação das políticas à discricionariedade e vontade política dos gestores, dificultando, inclusive, o monitoramento do recurso investido na política de gênero (BRASIL, 2009b).

A tentativa que mais se aproximou da construção de um orçamento de gênero foi proceder com uma estimativa de quanto cada ministério iria reservar à execução do PNPM como um todo, e o rebatimento com o PPA para definir de qual programa dele sairia o valor para execução de cada ação do Plano de Políticas para as Mulheres; o principal benefício desta estruturação é desvincular do orçamento da SPM a execução total das políticas – até mesmo porque os recursos sequer seriam próximos do suficiente –, chamando à responsabilidade também os outros ministérios, com os seus respectivos orçamentos, no sentido do que define a transversalidade.

As questões vinculadas ao orçamento também recebem atenção da CEPAL, que ressalta a centralidade do financiamento e de uma política fiscal igualitária na institucionalização e transversalidade de gênero nas políticas e na redistribuição de recursos entre homens e mulheres; isso ao empreender uma análise, nos países da América Latina, daquilo que denomina como planos de igualdade de gênero, com foco nas autonomias. No Brasil, trata-se do terceiro e último PNPM.

No Plano, conforme cita a Comissão da ONU, há destaque para: a evolução em conectar a relação interdependente entre as categorias de gênero e raça na análise das desigualdades para e entre as mulheres; as referências ao direito à moradia; e o esforço da SPM em articular diferentes órgãos, setores, ministérios e entes federativos na implementação da transversalidade de gênero nas políticas públicas, com a criação do Comitê de Monitoramento para acompanhar o cumprimento do PNPM, disseminando a institucionalidade para além dos estados, chegando aos municípios.

Ressalta também a importância de que estejam envolvidos neste processo, a longo prazo, o Estado enquanto protagonista da estratégia de desenvolvimento e capacidade fiscal; o mercado, regulado e integrado a esta estratégia; e a sociedade, como fortalecedora das instituições e de uma democracia política, social e econômica. Por fim, a CEPAL destaca que, por outro lado, uma política fiscal que não incorpora o gênero acaba se tornando uma fonte de discriminação, ao fazer escolhas como, por exemplo, centralizar a arrecadação de tributos em impostos indiretos, como bens e serviços, o que afeta mais as pessoas pobres, principalmente

as mulheres (CEPAL, 2017).

Além do PNPM, a CEPAL cita, como um importante plano de desenvolvimento que considera a perspectiva de gênero, o Brasil 2022, um plano de 12 anos com início em 2010, lançado para comemorar, em seu cumprimento, o bicentenário da independência. Contou com ampla participação social e dos gestores públicos em sua formulação, por meio de 37 grupos de trabalho, cada um para um Ministério, e prevê objetivos que deveriam ser alcançados até 2022, tais quais: atingir a igualdade salarial entre homens e mulheres; garantir a proteção social a todas as famílias em situação de vulnerabilidade; titular 100% das terras quilombolas; zerar o déficit habitacional brasileiro; urbanizar o universo de assentamentos precários; e construir uma nova e aperfeiçoada arquitetura institucional das políticas e gastos públicos (BRASIL, 2010).

De qualquer forma, tendo em vista a forma como a estrutura de gestão do Estado está desenhada, o principal documento que organiza as suas ações é o Plano Plurianual, revisado todos os anos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, que por sua vez irá orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, fazendo os ajustes de repasse de verbas ano a ano. Diante disto, apesar da importância política do PNPM, ele tem pouco caráter mandatório, cabendo efetivamente ao PPA materializar as recomendações lá prescritas, conforme a discricionariedade do governo.

Importa mencionar que a SPM também formula um PPA próprio, cujo objetivo é acompanhar o fluxo de investimentos em políticas de gênero ao longo do tempo; desse modo, o documento serve, de alguma forma, para atenuar a ausência de um orçamento e uma política nacional de gênero, propriamente ditos, que sejam organizados de forma unificada, a partir do planejamento do Estado.

O monitoramento dos PPA, portanto, é uma etapa da implementação da política pública tão relevante quanto a formulação e execução, tanto que todos eles positivam de algum modo, em seu texto, o compromisso do Estado em fazê-lo e a indicação das ferramentas para tanto, sempre reforçando a importância da participação social nesse processo. No PPA 2004, apesar de não haver referência ao monitoramento em si, as diretrizes estabelecem a avaliação dos orçamentos e das ações governamentais, com controle social na melhoria do gasto público. O próximo PPA, em 2008, define o monitoramento como um dos seus princípios, e é etapa da gestão do documento (elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas).

Em 2012, o conceito de monitoramento é trabalhado de forma mais detalhada,

definido como uma observação contínua de uma realidade a fim de coletar informações sobre ela que sejam realistas e atualizadas, enquanto que a avaliação é definida como uma investigação aprofundada sobre uma intervenção; ambos integram o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA. Trata-se de uma ferramenta para os gestores das políticas, que permita a análise da evolução dos indicadores e de pesquisas avaliativas sobre os programas e ações, com a elaboração de painéis, cruzamento de dados, e comunicação com atores diversos envolvidos na implementação da política.

Finalmente, em relação ao PPA 2016-2019, atualmente vigente, o monitoramento é melhor trabalhado no relatório do ano-base 2017, no qual são indicados os dispositivos legais que regulamentam os critérios e procedimentos do monitoramento, os índices sobre os programas temáticos, inclusos seus indicadores, metas, objetivos e iniciativas, e as variáveis macroeconômicas que embasaram sua formulação. O documento ainda expressa o papel do monitoramento como um catalisador de informações relacionadas à implementação e execução das políticas, servindo como uma fonte de aprendizado, sobretudo sobre as políticas prioritárias, públicos específicos e agendas transversais.

A sistematização desses dados é possibilitada pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), no qual cada órgão responsável pelos objetivos e metas dos programas presta as informações de sua competência, compondo o painel das ações. O SIOP é um sistema informatizado e aberto ao público, que auxilia no Planejamento e Orçamento do Governo Federal, com vistas a otimizar os procedimentos, com custo reduzido, fornecendo informações confiáveis e de forma simples e transparente para gestores e cidadãos. Na plataforma, é possível realizar consulta do orçamento impositivo, alterações orçamentárias e de créditos, receitas, acompanhamento de Estatais, e, finalmente, elaboração dos Projetos de Lei da LDO, da LOA, e do PPA.

O SIOP é também a principal ferramenta para o seu monitoramento – sendo a fonte de onde o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão retira os dados para elaborar os relatórios sobre o PPA – uma vez que permite a consulta dos valores do projeto de lei, dotação orçamentária, dotação atual, empenhado, liquidado e pago, a partir da seleção filtrando por programa, órgão e ano (SIOP, s/d).

Passamos, então, à compilação dos dados de monitoramento sobre os principais programas que aqui mencionamos, relacionados à moradia, e sobre as ações da SPM e da SEPPIR. Sem pretensão de esgotar a análise, que ultrapassa as possibilidades deste trabalho, a intenção é traçar um panorama do investimento do Estado em políticas de gênero e de raça, de

modo geral, e da articulação transversal destas categorias nas políticas públicas de habitação – quando possível, uma vez que a maior parte destes dados não estão desagregados. E isso foi possível com consulta aos relatórios oficiais dos PPA, que cobrem os anos de 2012 a 2017; e ao relatório final do primeiro PNPM, que seleciona os principais programas do PPA vigente a época.

Ainda, nos utilizamos das publicações do IPEA, intituladas “Boletins de Políticas Sociais”, que desde 2000 fazem o acompanhamento e análise dos principais programas e ações do governo, e desde 2007 contam com um capítulo específico para igualdade de gênero; foi neste ano, também, que houve o acréscimo de um capítulo para tratar de habitação, anunciado como um tópico permanente desta edição em diante, mas que nunca mais foi repetido.

Em relação ao PPA 2004, o relatório do PNPM publica em 2009 um documento que monitora os programas do Plano Plurianual relacionados às recomendações da I CNPM. Destacando-se as questões de moradia, o relatório aponta a atuação do Ministério das Cidades, a partir do Programa de Urbanização das Favelas, no atendimento a mulheres chefes de família, que é uma das diretrizes de prioridade dos programas do Ministério, com melhoria de suas habitações e construção de equipamentos sociais que facilitassem a permanência delas no mercado de trabalho. Além disso, uma importante iniciativa deste período, e que se manteve ao longo do histórico dos programas habitacionais, como uma grande aliada na garantia de segurança da posse, foi a ênfase na titularidade feminina, desvinculando a situação habitacional do seu *status* afetivo-conjugal.

O MCIDADES, além de fortalecer cada vez mais sua parceria com a SPM e participação na elaboração do PNPM, trabalhou conjuntamente com a Caixa Econômica Federal (CEF), no sentido de destacar o número de mulheres atendidas dentre as famílias beneficiadas com os programas habitacionais, obtendo o número de 180 mil famílias atendidas que eram chefiadas por mulheres, entre 2005 e 2008, ou seja, 37,7% do total de beneficiários (BRASIL, 2009b).

Sobre o ano de 2006, abrangido neste período, o IPEA faz uma análise sobre o déficit habitacional no Brasil – concentrado na área urbana e mais de 96% nas faixas de renda de até cinco salários mínimos – associando-o a diversos fatores, e reforçando a impossibilidade de que a política de moradia seja dissociada das outras políticas sociais; o que conversa diretamente com o que já vinha sendo apontado sobre a transversalidade de gênero e de raça. O Instituto elenca como a moradia não é só um bem de consumo, com

valor de mercado, mas um direito social indisponível, que extrapola o imóvel em si, englobando o local onde está inserida a residência e os serviços disponíveis na região (IPEA, 2007b).

Outra relevante reflexão feita pelo IPEA é que, como a habitação requer a maior parte da renda familiar e é de difícil substituição – uma vez que é consumida de forma única, não sendo possível ajustá-la a curto prazo – ela interfere diretamente no valor que será gasto com outras despesas básicas, inclusive com o que será poupado para situações de emergência, de modo que ocupa um papel central na manutenção ou entrada em situação de pobreza; daí a importância de políticas de moradia que também sejam preventivas destas ocorrências, como o auxílio ao aluguel. Ao fazer a análise da situação da política de habitação social brasileira no período, conclui que as metas foram cumpridas de forma satisfatória, mas os investimentos previstos são desproporcionais com a gravidade quantitativa e qualitativa do déficit habitacional (IPEA, 2007b).

Em 2016, ao lançar relatório final de acompanhamento do PPA, o governo destacou a importância, entre outros, do PAC, no qual se inserem iniciativas de melhoria na habitação e financiamento, como o Programa Minha Casa, Minha Vida, inserido no programa Moradia Digna. O MCMV surge em 2009 e passa a ser central na política de habitação social do Estado, sendo que até 2015 havia sido responsável pela contratação de 4.157.273 unidades, e investimento de R\$ 287,8 bilhões. Foram 2.927.114 moradias entregues em 5.341 municípios, o que representa aproximadamente 10 milhões de pessoas beneficiadas. Em relação ao programa Moradia Digna, como um todo, dos mais de 74 bilhões dotados, foram executados pouco mais de 54 bilhões (BRASIL, 2016c).

No último relatório disponível, que trata do ano-base de 2017, foi informada a manutenção dos patamares anteriores, com o valor executado de 118 bilhões em 2016 e 117 bilhões em 2017, no âmbito total do programa. Já para o MCMV, contrataram-se 24.072 unidades habitacionais para beneficiários da menor faixa de renda (faixa 1) – na qual as mulheres são titulares de 89% das moradias – e 471.863 para os demais beneficiários (faixas 2 e 3), totalizando, junto com o ano de 2016, 375.057 unidades habitacionais na primeira metade de vigência do PPA. Quanto aos assentamentos precários, das 731 operações previstas, 179 haviam sido concluídas, e outras 198 haviam sido executadas em mais de 64% (BRASIL, 2016c).

É importante também acompanhar o histórico de investimento na SPM e na SEPPIR, por meio dos orçamentos destes órgãos que, ainda que não representem totalmente as políticas

de gênero e de raça, são responsáveis pela sua gestão, de modo que os recursos destinados a eles traduzem o nível de prioridade da atuação Estado na redução destas desigualdades. Quanto à SEPPIR, o que se destaca é a baixa execução orçamentária dos programas, girando em torno de 30% a 40%, e a menor dotação comparada a secretarias com a SPM e a SEDH; em 2009, por exemplo, seu orçamento era de 52,69% em relação ao da SPM, e 21,22% da SEDH, e no ano de sua criação a Secretaria sequer teve um orçamento próprio (IPEA, 2011).

Ao longo dos anos, nota-se que o programa Brasil Quilombola é o que mais foi prejudicado com os intensos contingenciamentos, chegando estes a 86% dos recursos autorizados, no contexto do PPA 2008-2011; em 2017, por exemplo, da meta de titulação de 36.000 hectares para as comunidades quilombolas, apenas 2.604,48 haviam sido realizados (BRASIL, 2018a). Mesmo quando dotada com *status* de ministério, a SEPPIR foi acompanhada por uma fragilidade institucional, com pouca prioridade no governo, e dificuldade em articular políticas raciais junto aos outros ministérios – tanto que, ao final do PPA 2004-2007, apenas 15% dos programas tratavam de raça de forma transversal (IPEA, 2011).

No que diz respeito à Secretaria de Políticas para as Mulheres, apesar de sua situação institucional ser consideravelmente melhor que a da SEPPIR, está muito aquém do necessário para efetivar as promessas do Estado, e bastante inferior a outras pastas sociais. Mesmo com um aumento de seus recursos ao longo do tempo, apresenta contínua fragilização, sempre com altos índices de contingenciamento (IPEA, 2008).

Ademais, os níveis de execução que historicamente sempre foram próximos de 100%, passam a ser reduzidos significativamente quando a SPM começa a sofrer com trocas de ministras e do quadro diretivo, além da ameaça de extinção e vinculação a outros ministérios, como já apontamos (IPEA, 2016). Em relação ao PPA 2012-2015, foram executados pouco mais de 45% dos valores dotados (BRASIL, 2016c), e no ano de 2017, dos mais de R\$ 93 mil previstos para sua gestão, apenas R\$ 34 mil foram executados (BRASIL, 2018a).

Outro fator relevante sobre o orçamento da secretaria é que a atuação dos movimentos feministas junto aos parlamentares, no Congresso Nacional, foi fundamental para aumentar estes valores, por meio de emendas de comissões – em 2012, por exemplo, foi responsável por garantir o maior orçamento da SPM desde então (IPEA, 2013). Por fim, no mesmo sentido do que já mencionamos neste capítulo, os boletins de acompanhamento do IPEA expressam as críticas dos movimentos sociais que acompanham a secretaria, de que há uma grande dificuldade de atuação estruturada e contundente para além da pauta da violência, em

outros setores tão importantes quanto este, no enfrentamento às desigualdades de gênero (IPEA, 2014).

Sobre as perspectivas para a política de gênero no Brasil daqui em diante, importante resgatar a recomendação da última CNPM – que nunca se concretizou, e que, devido à ausência de relatório, não é possível saber exatamente se, e em que termos, foi aprovada – sobre a criação do Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), com um fundo para garantir a sua efetividade, criado por uma lei orçamentária específica. Tratava-se de uma proposta de um sistema orientado pelo RASEAM e por outros indicadores, como o IDH de gênero e raça, para “impulsionar a proteção/atenção, integração, gestão e formulação das políticas públicas para as mulheres” (BRASIL, 2016d, p. 42).

Por meio de um pacto federativo entre União, estados e municípios, a adesão destes últimos ao sistema (exclusiva para eles) seria vinculada à criação e fortalecimento de órgãos e mecanismos de proteção e ampliação dos direitos das mulheres, consideradas todas as suas diversidades, bem como a elaboração de um PNPM próprio. A funcionalidade do SNPM seria garantida pelo Fundo Nacional de Políticas para as Mulheres, responsável por financiar as políticas, programas e ações do Estado para este público alvo, transferindo-as aos entes federativos vinculados ao sistema.

Destaque-se que em relação à política de raça este sistema já existe, o SINAPIR, cujas atribuições são o monitoramento das políticas de promoção da igualdade racial, implementando a Lei 12.288/10 (Estatuto da Igualdade Racial), que trata, inclusive, do direito ao acesso à terra e moradia adequada, e cria, concomitantemente, o sistema – regulamentado pelo Decreto 8.136/2013, assinado na abertura da II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR).

Seu surgimento está embasado por ampla consulta popular, ao Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) e a gestores ligados à política em todo o território nacional, empreendida entre abril e maio de 2013 e totalizando 86 contribuições. A estrutura do SINAPIR, portanto, é composta pelas conferências; pelo CNPIR; pela SEPPIR; pelo Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR); e pela Ouvidoria Permanente em Defesa da Igualdade Racial (SEPPIR, s/d).

De qualquer modo, a reivindicação por estes indicadores e sistemas de monitoramento não é alheia à fragilidade deste acompanhamento, que não é infalível, ainda mais quando não sustentado por uma institucionalização da política transversal. Isso porque, leva a avaliação a

ser centrada no cumprimento e execução dos programas e ações, sem considerar os impactos causados nas mulheres, em suas diferentes condições; como notamos, por exemplo, com a falta de desagregação dos dados levantados junto aos programas da política habitacional, mesmo sendo o atendimento prioritário às mulheres e as políticas afirmativas raciais diretrizes há tempos estabelecidas pelo projeto político e financeiro do Estado (CEPAL, 2017).

Para que sejam efetivamente geridas de forma conjunta e transversal, as políticas de gênero e raça devem necessariamente ser institucionalizadas na política de Estado, com uma participação social estruturada e permanente. Daí decorre, por exemplo, a importância de órgãos como a SPM, SEPPIR, e semelhantes, e de documentos como os PNPM, embora sua existência não deva ser entendida como o exaurimento das políticas, e mesmo que não tenham a força e influência institucional desejada – uma vez que, mesmo formalizada pelo Estado a necessidade de novos modelos de gestão, há bastante resistência em incorporá-los dentro do vigente padrão governamental departamentalizado (IPEA, 2012).

Esta nova arquitetura institucional depende de uma reformulação da gestão pública, que garanta o aproveitamento máximo da potencialidade de todos estes instrumentos – sistemas de indicadores, órgãos e mecanismos de enfrentamento às desigualdades, leis e projetos orçamentários em prol da igualdade de gênero e raça, programas e ações com os quais o Estado se comprometeu de forma oficial – reunidos em um sistema funcional e verdadeiramente transformador da realidade social.

Conforme a proposta da CEPAL, são necessários, além desta arquitetura transversal, outros dois elementos, quais sejam, o planejamento e a gestão do desenvolvimento com a igualdade, e os pactos e alianças que envolvam diversos atores voltados a um objetivo comum. Quanto ao primeiro, depende de pensar um desenvolvimento sustentável no qual “não só ninguém fique para trás, mas que as mulheres, em toda a sua diversidade, liderem a transição de uma cultura do privilégio e da discriminação para uma cultura dos direitos e da igualdade” (CEPAL, 2016, p. 8).

Já em relação ao segundo elemento, trata-se de garantir uma transformação profunda e cultural dos padrões de desigualdade racial e de gênero, articulando e criando canais fortalecidos de diálogo e negociação com e entre todos os setores que possuem representatividade e poder de influência, seja ela política, econômica, social ou cultural – como as empresas, academia, mídia, e movimentos sociais.

Para garantir, portanto, que as políticas de gênero e raça sejam incorporadas à

institucionalidade, é essencial que sejam vistas não como um projeto governamental, mas um projeto de país, sendo os PNPM uma relevante rota, que se estende a longo prazo, para alcançar estes objetivos (CEPAL, 2017).

Tal é a potência política deste processo que, independente das críticas aqui apontadas aos mecanismos de políticas para as mulheres, algumas alterações promovidas na estrutura democrática e de gestão pública são irreversíveis, no mínimo como uma possibilidade à qual sempre podemos retornar, e que antes sequer era inteligível no horizonte de atuação do Estado e das reivindicações dos movimentos sociais.

Até porque, a adesão estatal às recomendações produzidas nos sistemas de conferência, por exemplo, depende do grau de acolhida da temática junto aos gestores e à sociedade como um todo, um processo permanente de amadurecimento e acúmulo político que exige tempo, no qual a atuação dos movimentos sociais tem papel central (ALVES; CORRÊA, 2009).

3 DIREITO À MORADIA COMO AUTONOMIA E SEU PAPEL NA CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

3.1 Desenvolvimento da Política Habitacional no Brasil

Diante do que apontamos até aqui, é possível notar que as políticas habitacionais são centrais para lidar com a pobreza e as desigualdades de gênero e de raça no Brasil. Há tempos isto é de conhecimento do Estado que, direta ou indiretamente, vem levantando dados sobre o déficit habitacional que possam subsidiar as políticas públicas de moradia. De acordo com as informações mais recentes do banco de dados da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) – coletados a partir do PNAD, pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento e PNUD – em 2015 o país atinge o maior déficit habitacional desde 2007 (o primeiro ano que consta no banco), chegando ao total de 6.186.503 domicílios, sendo 5.414.800 na zona urbana e 771.703 na rural (CBIC, s/d).

Ao menos desde a década de 1960 o poder público buscou institucionalizar uma política habitacional, que recebeu maior atenção a partir de 2003, quando é criado o Ministério das Cidades (MCIDADES) – pela MP 103, convertida na Lei 10.683 – e realizado o primeiro ciclo de conferências desta temática pelo país. De 1964 até 1986, a política de habitação era centralizada no Banco Nacional de Habitação (BNH), que foi então extinto. O órgão executor da política passou a ser a Caixa Econômica Federal, o que coincidiu com um período de baixo investimento no financiamento e subsídio de construção de moradias populares e desestruturação da política de forma geral, com alto índice de inadimplemento dos contratos. Dois anos depois, com a promulgação da Constituição Federal, a política habitacional é reforçada, principalmente após a EC 26/00 incluir a moradia dentre os direitos sociais. E em 1997, com a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário, várias ações e programas são retomados, principalmente com o subsídio do FGTS (IPEA, 2007b).

Em 2003, portanto, a criação de um Ministério que passa a ser executor e coordenador da política habitacional no país, sinaliza o reconhecimento da necessidade de uma política de Estado para se tratar da moradia e habitação, com foco nos subsídios para a habitação social. Tem como atribuições as políticas de desenvolvimento urbano; as setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; as de subsídio à habitação popular; além da articulação transversal com outras esferas estatais, empresas e setores sociais, e o planejamento e regulação das diretrizes e dos recursos para estas áreas.

O órgão, inclusive, está articulado internacionalmente, tendo preparado documento de

proposições para a III Habitat, no qual, além de determinar que a gestão e o planejamento urbanos estejam sempre atentos aos grupos vulnerabilizados, destaca orientações tais quais reduzir desigualdades territoriais históricas que impactam de forma mais contundente o direito à moradia de mulheres e pessoas negras, garantindo que as cidades sejam espaços seguros e com acesso a bens e serviços públicos; e garantir a posse segura da terra, sobretudo eliminando leis e práticas discriminatórias em relação às mulheres (BRASIL, 2016a).

De qualquer forma, apesar de sua relevância institucional – declarando como missão o dever estatal de tornar as cidades espaços mais humanos, igualitários e justos – nos primeiros anos do Ministério teve uma atuação bastante limitada. Isso se deu em razão de restrições orçamentárias, já que boa parte dos recursos eram utilizados para quitar os juros de dívidas contraídas com o setor financeiro, chegando a permanecer, em 2004, sem abertura de orçamento por meses, e com contingenciamento de mais da metade dos recursos previstos para o ano (MARICATO, 2014).

Outros elementos importantes para a construção da política habitacional foram as Conferências das Cidades, em moldes similares a outras conferências nacionais, como as de política para as mulheres. A primeira ocorre no mesmo ano de surgimento do Ministério, tendo sido realizadas mais quatro edições, com a quinta prevista para o ano de 2019. E foi a partir da primeira edição, em 2003, que importantes parâmetros da política habitacional foram definidos, como a criação, por meio do Decreto 5790/06, do Conselho das Cidades, órgão colegiado consultivo e deliberativo integrante do MCIDADES, e a definição das diretrizes para a nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), com o objetivo de fortalecer os municípios brasileiros a partir da consolidação do direito à cidade, direito à moradia digna e à terra urbanizada (BRASIL, 2004a).

Um ano depois é elaborada então a Política Nacional de Habitação (PNH), que buscava universalizar o acesso à moradia por meio de programas habitacionais desenvolvidos pelos setores imobiliários e de construção, com subsídio estatal. O documento garantia ainda o enfoque de gênero em tais programas e sua vinculação à PNDU – elementos que por vezes acabaram negligenciados ao longo da implantação da política. Foi neste mesmo ano que se criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio da Lei 11.124/05, com o objetivo de integrar todos os programas habitacionais de caráter social sob um mesmo eixo (IPEA, 2007b).

Os beneficiários são as pessoas residentes em favelas e famílias com renda inferior a cinco salários mínimos, ou seja, o público alvo que de fato deveria ser prioritário da política

habitacional. A PNH, inclusive, previa destinação de recursos canalizados especialmente para o FNHIS, apesar de este ser alimentado pelas mesmas fontes de outros programas habitacionais, o que não implica em um aumento do investimento nestas políticas. Destaque-se que tanto o sistema quanto o fundo surgiram de uma reivindicação e de uma proposta construída pelos movimentos sociais, em um projeto de lei de iniciativa popular da década de 1990 (MARICATO, 2014).

Outro documento que reforça o compromisso do Estado com a institucionalização da política habitacional é o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), formulado em 2009. Trata-se de um planejamento de longo prazo, mas que procura obter resultados a curto prazo, como por exemplo com o PAC e o MCMV, que no momento já estavam em implementação. Com o envolvimento de setores públicos, privados e da sociedade civil, se propõe à tarefa de enfrentar o déficit habitacional através de políticas urbanas e fundiárias, ou seja, configura-se como um esforço público de articular a estrutura habitacional existente e permanecer avançando (BRASIL, 2009a).

Todas estas instâncias estão no âmbito do Sistema Nacional de Habitação (SNH), que é o órgão central de gestão e implementação da política; além das já citadas, importante destacar a participação no sistema dos conselhos municipais e estaduais e de uma rede de agentes financeiros. O SNH é dividido em dois subsistemas, o de Habitação de Interesse Social (SHIS) e o de Habitação de Mercado (SHM), tendo em vista que a política habitacional é diretamente vinculada a estes dois interesses, que em diversos momentos podem ser conflitantes (BRASIL, 2004a).

Dentro deste contexto de reformulação e fortalecimento da PNH, desde 2007 o PAC também se soma a esta tarefa, tendo promovido investimento em infraestrutura e estímulo ao crédito e financiamento. Este programa foi de suma importância para possibilitar o surgimento, em 2009, do Minha Casa Minha Vida (MCMV), instituído pela Lei 11.977/09. Dividido em quatro faixas de renda, o programa busca enfrentar a diversidade do déficit habitacional, com foco nos beneficiários de menor renda. Ainda hoje é a representação mais expressiva das políticas públicas de moradia, e recebe os principais recursos destinados a esse setor – o que, inclusive, acabou esvaziando de sentido o SNHIS e o FNHIS, já que os recursos dificilmente são destinados ao fundo, sendo alocados diretamente no PMCMV (CNM, 2010).

Finalmente, após resgatada a trajetória das políticas públicas de gênero e a mais breve, da nova política habitacional no Brasil, percebendo em ambas o papel dos movimentos sociais e das conferências nacionais na institucionalização destas demandas e fortalecimento de uma

política de Estado para implementá-las, cabe a tentativa de compreender como estas duas histórias se interseccionam e o que isso significou para as mulheres e para a consolidação do seu direito à moradia.

3.2 Minha Casa Minha Vida e Casa-Abrigo: como consolidar o direito à moradia para as mulheres?

Retomamos, então, os principais pontos de partida deste trabalho, formulados como questionamentos que guiarão a reflexão deste capítulo, ou seja, como consolidar o direito à moradia para as mulheres em atenção às diferentes beneficiárias de políticas públicas no Brasil? O modo – quando existente – com o qual as políticas habitacionais lidam com a transversalidade de gênero e intersecção com raça, e com que as políticas de gênero e raça pensam a habitação com foco na autonomia, foi suficiente para causar impactos concretos na ampliação da cidadania das mulheres brasileiras, transformando suas realidades? É possível sequer aferir estas transformações supostamente causadas pela trajetória de enfrentamento institucional às desigualdades de gênero que o Estado traçou de forma mais contundente desde a Constituição Federal de 1988?

Para estas ponderações, optamos por destacar as duas principais políticas do Estado, no âmbito do Ministério das Cidades e da SPM, que acreditamos abordarem ou tangenciarem facetas e possibilidades do direito à moradia para as mulheres: o Programa Minha Casa Minha Vida, e a Casa-Abrigo, respectivamente. Estando eles sob responsabilidade dos dois principais órgãos públicos que tratam de moradia e mulheres, e partindo de pressupostos – e com objetivos de atuação – bastante distintos, acreditamos ser possível empreender alguma análise sobre as potências e limitações da política de gênero, neste aspecto específico da moradia e da autonomia.

No Brasil, sem dúvida, tratar de habitação de interesse social passa necessariamente por uma análise do PMCMV que, como apontado, centraliza os principais investimentos da política estatal de moradia, desde o seu surgimento. Trata-se de um programa gerido pela Caixa Econômica Federal cujas estratégias são direcionadas, como exposto no artigo 1º da Lei 11.977/09 que o estabelece, ao “incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00”¹⁸.

¹⁸ Atualmente, o valor do teto foi reajustado para R\$ 9.000,00, conforme anunciado em cerimônia no Palácio do

A fim de corrigir eventuais desigualdades dentro do espectro econômico de beneficiários estabelecido pela lei, já que as necessidades habitacionais dentro deste grupo são muito variadas, o programa foi dividido nas faixas 1, 2 e 3 – sendo depois acrescida a faixa 1,5 –, com subsídios mais elevados para a faixa 1, de famílias de menor renda. Significa dizer que, proporcionalmente, a maior parte do dinheiro público destinado ao programa será aplicada nos contratos para famílias que contam com até R\$ 1.800,00 mensais – excluídos deste valor o BPC e o Bolsa Família –, facilitando o financiamento de seus imóveis; nestes casos, é possível adquirir um imóvel com parcelas que variam de R\$ 80,00 até no máximo R\$ 270,00, servindo como garantia do contrato a própria residência adquirida (CAIXA, s/d).

Conforme apontado pelo MCIDADES, quando do lançamento do programa (PMCMV I) em 2009, o objetivo era a construção de um milhão de moradias, o que foi cumprido com um gasto de R\$ 55 bilhões, dos quais 18 foram injetados na faixa 1. Na fase PMCMV II, em 2011, o valor investido mais que triplicou (R\$ 170 bilhões) tendo inclusive ultrapassado a meta inicial desta fase, com a construção de 2,6 milhões de moradias – 45% delas na faixa 1. Até o ano de 2014, o investimento total feito pelo Programa por meio das diferentes estratégias de políticas habitacionais era de R\$ 225 bilhões, com a contratação de produção de 3,6 milhões de unidades, sendo quase metade dos beneficiários pertencentes à faixa 1 (BRASIL, 2014a).

Um outro aspecto do programa é que, por meio das parcerias com o setor privado da construção civil, visa também à criação de vagas de emprego e movimentação como um todo da economia direta ou paralelamente relacionada ao setor habitacional. No ano de 2013, o PMCMV foi responsável por 1,3 milhão de postos de trabalho na construção civil, inclusive indiretos, como prestadores de serviços, comércio e indústria de materiais de construção. Significa dizer que o Programa, sozinho, representou 2,6% da força de trabalho formal e 0,6% do PIB brasileiro à época (BRASIL, 2014a).

Importante iniciativa de monitoramento do Minha Casa Minha Vida feita pelo Ministério das Cidades – mais especificamente pela Secretaria Nacional de Habitação –, foi uma pesquisa de satisfação realizada por meio de entrevistas diretamente com os usuários do Programa, que são a principal fonte para uma avaliação fidedigna dos impactos de um determinado programa ou política pública. E no setor habitacional, é urgente esta avaliação, tendo em vista tanto a relevância social destas políticas, quanto a

recente reestruturação da PNH. Como o próprio MCIDADES elaborou:

O bom planejamento e a eficaz realização de políticas públicas, tanto para os governos locais, quanto para o Governo Federal, requer informações abrangentes e confiáveis sobre o público-alvo das políticas e os efeitos destas sobre a população. As informações disponíveis para as políticas públicas de habitação são, em geral, insuficientes e parciais ou seguem metodologias pouco compatíveis entre si, possivelmente por conta do vazio institucional que prevaleceu na área durante quase duas décadas após a desarticulação do Sistema Financeiro da Habitação e do encerramento do Banco Nacional de Habitação (BRASIL, 2014a, p. 7)

A pesquisa teve início em 2013, com uma amostra nacional de 7 mil beneficiários da faixa 1 – já que concentra a demanda, o déficit habitacional e o maior montante de investimentos – que residiam há no mínimo 6 meses em unidades do PMCMV-Empresas, subsidiadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O objetivo era apreender a percepção dos usuários sobre a qualidade dos imóveis, com base nos elementos da moradia adequada, e ao bem-estar destes em relação às novas condições de habitação (BRASIL, 2014a).

No que concerne ao perfil dos usuários, constatou-se que as mulheres eram maioria tanto entre os entrevistados (77%), quanto entre as contratantes com a CEF (87,1%), sendo que em 68,5% das casas havia crianças. Quase 50% do total de respondentes se declarou como pardo, com média de idade de 38,1 anos (a dos beneficiários era de 38,5 anos), tendo apenas 9,4% concluído o ensino fundamental como último período escolar cursado (46,8% na faixa “fundamental incompleto”), e 23,3% o ensino médio (12,4% se enquadram em “médio incompleto”).

Quanto à satisfação das pessoas beneficiárias em relação ao PMCMV, primeiramente destaque-se que, apesar de declararem diminuição de custos com aluguel ou prestação de casa própria, paradoxalmente houve um aumento com os gastos de água, energia e condomínio. Isso porque a maior parte das famílias entrevistadas foram transferidas de assentamentos precários e/ou áreas de risco, onde estas despesas eram inexistentes ou não consumidas de empresas privadas. Não obstante, a média nacional de satisfação dos usuários foi de 8,77 – com notas maiores nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – e a de melhoria das condições de vida atingiu o patamar de 8,62; outra evidência do êxito, em termos gerais, do PMCMV é o baixo nível de intenção de mudança da habitação.

Como apontado, as mulheres são amplamente maioria, tanto entre as titulares dos

contratos do MCMV como entre as pessoas que foram entrevistadas. Em relação ao primeiro ponto, apesar de não ser possível tecer afirmações conclusivas sobre o impacto disto na consolidação do seu direito à moradia e ampliação de cidadania, até mesmo por falta de dados que densifiquem esta constatação numérica, é inegável que se trata de um avanço. E ele é diretamente associado à incorporação da transversalidade de gênero com foco na autonomia¹⁹ – ao menos neste aspecto – na gestão do programa, o que se deu com a determinação legal (Lei 11.977/09) de que as mulheres, e especialmente as chefes de família, tivessem prioridade nos contratos e registros do PMCMV (artigo 35) e que a titularidade fosse transferida a elas em caso de dissolução da união estável, separação ou divórcio, independente do regime de bens (artigo 35-A). Outra escolha do programa que beneficiou a titularidade feminina, adotada a partir de 2011, foi a possibilidade de assinatura dos contratos sem a autorização do cônjuge.

Quanto ao segundo, reforça o que já destacamos por várias vezes neste trabalho, ou seja, os trabalhos domésticos e de cuidado são exercidos praticamente de forma exclusiva pelas mulheres, estando muito mais vinculadas ao espaço privado da habitação – o que também significa dizer que as condições de moradia as impactam de forma mais severa. A pesquisa coletou alguns dados relativos a adensamento domiciliar, coabitação, presença de pessoas que necessitam de cuidados no domicílio e oferta de serviços públicos, por exemplo. Não obstante, o que dificulta uma análise aprofundada com perspectiva de gênero e raça é o fato de que essas informações, além de superficiais, não são cruzadas – ou seja, os dados não são individualmente desagregados –, criando um panorama que possibilita tão somente supor como elas se interseccionam e quais impactos geram para as usuárias do MCMV.

A própria pesquisa aponta que a percepção de satisfação não significa que as pessoas beneficiárias não tenham críticas ao programa ou identifiquem pontos que necessariamente devam ser aprimorados – especialmente em relação ao conforto da moradia, à localização, e ao aumento dos custos com o domicílio –, mas tão somente que, de modo geral, esta política habitacional foi eficiente em promover melhoras nas condições de vida destas pessoas. Isso deve servir como um estímulo à continuidade do programa, já que este retorno é dado pelos próprios usuários e representa melhor os

¹⁹ O programa é reconhecido pela ONU – expresso por meio de publicações da CEPAL (*¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*) e da Habitat (*Women and Housing – towards inclusive cities*) – como um exemplo de política pública transversal e interseccional, que incorpora as perspectivas de gênero e raça em sua implementação, além de estar atento à acessibilidade relativa ao custo, à segurança da posse, e ao acesso à infraestrutura e serviços públicos.

resultados diretos e materiais da política, mas sempre como foco no seu constante aperfeiçoamento, que é um dos motivos de empreender tais monitoramentos e avaliações.

É necessário, portanto, reconhecer as falhas estruturais no PMCMV, levantadas pelos moradores na pesquisa e apontadas por especialistas em estudos habitacionais. E a principal delas é causada pela forte marca da especulação imobiliária na economia brasileira, que promove um ostracismo contra as populações de baixa renda, empurrando-as para fora das cidades formais. Como, sabemos, a efetivação do direito à moradia ultrapassa a titularidade ou posse de um imóvel, exigindo também a concretização dos elementos que garantem uma moradia adequada. Isso significa que a localização da habitação deve estar em uma “terra urbanizada, isto é, terra ligada às redes de água, energia, esgoto, drenagem, transporte coletivo além de equipamentos de educação, saúde, abastecimento, etc.” (MARICATO, 2009, s/p).

E, em regra, o que se percebe na construção das unidades habitacionais do MCMV é que esta não é uma preocupação das empresas construtoras, como se poderia imaginar. Assim como em outros temas de relevância social, é notável o descompasso entre marcos legais bastante avançados na proteção de direitos humanos e alargamento da democracia – como o Estatuto da Cidade, internacionalmente reconhecido – e na implementação de políticas que concretizem estes direitos positivados. Neste caso específico, parte desta divergência é causada pela autonomia que as empresas e agentes do mercado imobiliário têm em definir a localização dos conjuntos, o que fazem tendo em vista puramente os interesses de lucro do mercado. Em outras palavras:

É por esse motivo, pelo fato de que os pobres não cabem nas cidades, que os conjuntos habitacionais tem sido construídos em terras baratas a longas distâncias. Levar a cidade até eles resulta socialmente muito caro mas essa lógica de extensão da cidade alimenta aquilo que ocupa o lugar central da desigualdade urbana: a valorização imobiliária e fundiária. Grandes fortunas no Brasil se fazem sobre a renda imobiliária que decorre do crescimento urbano mas especialmente do investimento público sobre certas áreas da cidade (MARICATO, 2009, s/p).

Neste sentido, a mesma autora resgata o PAC 1 como um exemplo de política habitacional que é embasada pelo desenvolvimento urbano, já que voltava os investimentos na urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas. Respeitando a relação construída pelas pessoas com a localização de suas moradias, atuava de forma condizente com o dever de fornecer serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, garantindo a habitabilidade, com respeito à adequação cultural e com foco na priorização

dos grupos vulneráveis. O PMCMV, por sua vez, ao transferir as pessoas de suas localidades para um conjunto habitacional que não rompe com a lógica da setorização, acaba – além de promover a periferização das pessoas de menor renda – criando outros problemas em cadeia, como o aumento do preço de terras e imóveis e o baixo impacto na faceta mais urgente do déficit habitacional, as faixas de 0 a 3 salários mínimos (MARICATO, 2014).

Segundo Maricato (2014), a primeira situação ocorre pela alta dos investimentos em habitação, sem o acompanhamento de uma reforma fundiária, o que gera especulação. Em relação ao segundo ponto, incluir faixas de renda que vão até 10 salários mínimos – uma exigência do setor privado – acaba privilegiando as classes médias, mesmo com a suposta tentativa de corrigir esta distorção com investimentos maiores nas faixas de menor renda. Isso porque, proporcionalmente, tendo em vista a distância entre a demanda habitacional entre estas faixas, os investimentos ainda são maiores para as classes mais privilegiadas: enquanto a faixa de 0 a 3 salários mínimos concentra 90% do déficit habitacional e tem previsão de construção de 40% das unidades do programa, as faixas de 6 a 10 salários são beneficiadas com 25% das moradias, apesar de representarem apenas 2,4% do déficit.

Constata-se, portanto, que embora a percepção dos usuários sobre o PMCMV seja de extrema importância e o avanço nas políticas habitacionais seja inegável, há outros fatores que circundam o Programa que, se desconsiderados, podem falsear a realidade brasileira do déficit habitacional e da implementação do direito à moradia adequada. Por óbvio, se o ponto de partida dos usuários, usado como referência na avaliação do Programa, eram condições de existência ainda mais precárias em assentamentos irregulares – que, de qualquer forma, poderiam receber investimentos de recuperação e urbanização – a transferência para os conjuntos habitacionais se afigura como uma melhora. Todavia, isso não é o mesmo que dizer que as novas condições de vida atingiram um patamar mínimo ou aceitável de dignidade, ou mesmo que o investimento nesta estratégia de política seja a escolha mais adequada, otimizada e humana para o poder público enfrentar o déficit habitacional.

O PMCMV, inclusive, tem sido alvo de diversas Ações Civas Públicas (ACP) em todas as unidades da federação. A ACP, disciplinada na Lei 7.347/85, é uma possibilidade de participação popular e intervenção no Estado, que no Brasil está bastante associada à garantia de políticas públicas. Isso se dá em razão de esta lei prever ações de

responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a interesses difusos e coletivos, o que abrange, grosso modo, todos os direitos sociais que são de responsabilidade do Estado, como o direito à moradia.

As ações contra o Programa almejam a reparação de prejuízos causados às pessoas beneficiárias, ao patrimônio público e ao meio ambiente, geradas principalmente pela falta de controle estatal sobre o interesse imobiliário e pela desconsideração da implementação do direito à cidade e da moradia adequada, enquanto objetivos do PMCMV. Cite-se, como as irregularidades mais recorrentes que envolvem os usuários: ausência ou atraso na entrega, com paralisação de obras; moradias repletas de vícios construtivos e de infraestrutura; escolha de locais de construção inadequados, com graves problemas de acessibilidade; baixa transparência e publicidade nos dados relativos ao cadastro e seleção dos beneficiários; cobrança irregular de corretagem pelas empresas envolvidas; e ausência de segurança pública na região dos imóveis, levando a invasões e ocupações irregulares que prejudicam os moradores dos conjuntos (COSTA, 2017).

Note-se, em acordo com todas as questões aqui já apontadas, que, ainda que as ACP não façam um recorte de gênero e raça, todas estas precariedades mencionadas serão largamente mais suportadas pelas pessoas em maiores condições de vulnerabilidade socioeconômica e mais ligadas à habitação e ao âmbito privado, ou seja, as mulheres, e mais especificamente as mulheres negras. Isso indica uma necessidade de incorporar a perspectiva transversal de gênero e raça em outras fases e elementos do PMCMV e da política habitacional, como na escolha da localização dos conjuntos habitacionais, na concepção das unidades, e mesmo nas estratégias de investimento dos recursos públicos, realmente incorporando os elementos da moradia adequada na política de Estado.

Passando ao âmbito da SPM, o que destacamos é a Casa-Abrigo. Em que pese se tratar de um serviço especializado de abrigamento, não deixa de estar vinculado ao direito à moradia, já que promove uma alteração na situação habitacional das mulheres beneficiárias, fornecendo-lhes uma habitação provisória em casos de risco de morte.

Nossa escolha por destacá-lo se dá justamente em razão desta aparente contradição: configura-se como a principal iniciativa promovida pelo órgão coordenador das políticas de gênero no Brasil, relacionada ao direito à moradia das mulheres, e ao mesmo tempo não consolida, efetivamente, o direito à moradia desde uma perspectiva autônoma, mas sim com foco no enfrentamento à violência de mulheres vitimizadas.

O objetivo da Casa-Abrigo, portanto, é viabilizar emergencialmente uma

residência provisória para mulheres e seus filhos, que estejam em situação de violência doméstica e familiar, e sob ameaça de morte no contexto da Lei Maria da Penha (11.340/06). Trata-se de um espaço coletivo, onde diversas mulheres convivem temporariamente, até que a situação de risco seja de alguma forma alterada. Apesar de já existirem abrigos com esta finalidade desde a década de 1990, tomaremos aqui como foco o modelo que surge com a reformulação pós-promulgação da Lei Maria da Penha, em 2006, e sobretudo com o lançamento das Diretrizes Nacionais para o Abrigamento, em 2011.

De acordo com o documento, o advento da Lei obrigava o Estado a redefinir as estratégias institucionais de abrigamento, bem como ampliá-las, a partir do reconhecimento de outros tipos de violência de gênero e do oferecimento de novas possibilidades de assistência para as mulheres. Propõe, assim, que o conceito de abrigamento abarque todas as “possibilidades (serviços, programas, benefícios) de acolhimento provisório destinado a mulheres em situação de violência (violência doméstica e familiar contra a mulher, tráfico de mulheres, etc)” e sob o risco de morte (BRASIL, 2011b, p. 15).

A implementação de uma política como esta responde, sem dúvidas, a uma demanda alta e urgente, considerando a gravidade e recorrência dos casos que atende e o histórico brasileiro de negligenciar a violência doméstica e suas caras consequências. Entretanto, atuar em fenômenos complexos e em cadeia como este, sempre de uma forma repressiva e posterior à violência, impede que as mulheres ultrapassem esta posição de vitimização e sejam capazes de construir outras possibilidades para si, munidas dos instrumentos materiais indispensáveis para tanto. Para além do fato de que a política da SPM não pode estar totalmente centralizada no enfrentamento à violência, mesmo dentro do objetivo de reduzi-la é imprescindível que se adotem outras medidas que não se limitem a fazer cessar a violência ou ameaça dela.

A própria Secretaria, ao formular as diretrizes, determina que o espaço da Casa-Abrigo reconstrua a cidadania e recupere a “autoestima e empoderamento das mulheres, a partir de valores feministas” (BRASIL, 2011b, p. 7). A questão que se coloca é que talvez não seja possível implementar estas orientações no formato que ainda seguem estes serviços, no qual as mulheres abrigadas e seus filhos permanecem isolados, impossibilitadas de frequentar o trabalho ou a escola, e proibidas de manter contato com pessoas de fora, a fim de salvaguardar a integridade do abrigo e de todas que lá estão –

mas o que inviabiliza em grande parte que as mulheres se utilizem do serviço, mesmo quando sob ameaça. A exemplo do PMCMV, não se trata de invalidar o esforço que a política empreende em responder a esta demanda, mas levantar questionamentos sobre o modo mais eficiente de fazer isso.

As diretrizes de abrigo seguem as mesmas orientações da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, o que significa dizer que tais políticas devem estar integradas com outras políticas sociais, como a habitação, para fortalecimento da autonomia e poder de decisão das mulheres. Neste sentido, a publicação recomenda que as mulheres, após o desabrigo, continuem sendo acompanhadas pela rede de enfrentamento à violência, por meio do Centro de Referência ou Centro de Referência de Assistência Social (CREAS) mais próximo, garantindo que ela tenha acesso a condições básicas de sobrevivência, como a moradia.

Manter em vista o direito à moradia das mulheres é uma forma de investir em medidas que, além de responderem a uma necessidade material e urgente, tem efeitos a longo prazo. Ao garantir-lhes a segurança da habitação, fortalece a autonomia das mulheres e amplia suas possibilidades de escolha, auxiliando também na desnaturalização da violência e desvinculando-as de tais situações; pode ser caracterizada, assim, como uma medida preventiva da violência, com potencial de reduzir a demanda pelas políticas de abrigo.

Assim como as desigualdades de gênero são complexas e atuam se espalhando por diversos setores da vida das mulheres e gerando múltiplas barreiras, também assim deve ser o enfrentamento a estas diversas violações – transversal, portanto, como já destacamos. Escolher uma violação específica e negligenciar as outras é, afinal de contas, permitir que o sistema continue se reproduzindo continuamente, ainda que com fissuras. Como apontamos no capítulo anterior, do que se nota pela narrativa da trajetória da SPM e dos investimentos do Estado nas políticas de gênero, desde a promulgação da Lei Maria da Penha, em 2006, praticamente todos os esforços estiveram concentrados nesta área.

Em relação ao PPA, por exemplo, desde 2012 as políticas para as mulheres não fizeram mais qualquer menção à transversalidade, e reuniram todos os programas em apenas um, que trata de autonomia e violência, sendo este primeiro ponto depois modificado para promoção da igualdade; ou seja, é como se o enfrentamento à violência fosse definido como a única etapa necessária para alcançar a autonomia e igualdade para as mulheres. Essa definição orçamentária é o que irá guiar a atuação da SPM, que

também dedica quase todos os seus esforços à temática da violência, como com a criação de uma Política Nacional de Enfrentamento e de uma rede de atendimento, o que inexistia em outros setores tão relevantes quanto, para a cidadania das mulheres, como educação, saúde, mercado de trabalho, política e habitação²⁰.

O primeiro efeito que esta escolha causa é privar as mulheres de acesso aos recursos materiais de cidadania que as políticas públicas potencialmente forneceriam – como habitação, subsídios de inserção no mercado de trabalho e na vida política, educação formal etc. O segundo é a ideia que o próprio Estado reforça que as mulheres são ainda cidadãs de segunda classe, mesmo com toda a trajetória institucional que se desenhou desde a CF/88.

Demonstra que o poder público falha em enxergar as mulheres para além do papel de vítimas em potencial, não as reconhecendo enquanto sujeitos políticos com capacidade de agência e atuação na vida pública – que devem sim ser protegidas de um fenômeno epidêmico como a violência doméstica, mas que, mais ainda, devem ser beneficiárias de políticas de instrumentalização e capacitação, a fim de corrigir as desigualdades estruturais com os homens, permitindo-lhes alcançar os mesmos espaços de poder. Ambos estes efeitos fazem perder de vista o fortalecimento da autonomia para as mulheres, e mesmo a criação de condições para tanto.

Resgatando o que trabalhamos no primeiro capítulo, trata-se da diferenciação entre as políticas públicas para as mulheres e as políticas de gênero. Apesar do giro discursivo que ocorreu institucionalmente com o reconhecimento da necessidade de transversalizar as políticas, para que elas reduzam as desigualdades de gênero e não somente atuem em problemas entendidos como femininos, pode-se dizer que esta trajetória sofreu uma interrupção – ou ao menos retardamento – quando o foco da SPM passou a ser a violência doméstica.

Até mesmo os dispositivos da Lei Maria da Penha que fogem da lógica da vitimização e que forneceriam para as mulheres outras possibilidades de projeto de vida – relativos a auxílios financeiros, remoção de servidora pública para outra localidade,

²⁰ Necessário pontuar que em dezembro de 2017 a SPM lançou o programa “Brasil Mulher”, algo próximo ao estabelecimento de uma política nacional transversal, já que se compromete a efetivar as recomendações das CNPM e da Agenda 2030. A proposta é atuar em rede, de forma transversal e intersetorial, e divide-se nos núcleos temáticos: saúde, educação, autonomia econômica, mulheres em espaços de poder e decisão, e enfrentamento à violência contra a mulher. De todo modo, o programa ainda estaria em fase de implementação – o que envolve a assinatura de Acordos de Cooperação com o setor público, privado e sociedade civil – sendo difícil qualquer avaliação de sua atuação e impactos. Ainda assim, durante a elaboração deste trabalho, em setembro de 2018, enviamos mensagem para o contato do programa, solicitando maiores informações sobre as ações realizadas; todavia, até a finalização da pesquisa e envio para a banca, não recebemos nenhuma resposta.

manutenção do vínculo trabalhista em caso de afastamento de até 6 meses, urgência em decretar a pensão alimentícia, suspensão de visitas aos dependentes menores – encontram ainda barreiras para serem aplicados, enquanto os dispositivos referentes à repressão penal, em tão somente fazer cessar a violência e resgatar a mulher provisoriamente desta situação, estão muito mais estruturados.

Em relação aos dois programas que destacamos sobre moradia também é possível fazer esta comparação. O PMCMV, apesar de ainda estar longe de incorporar devidamente a perspectiva de gênero em sua gestão, pode ser considerado uma política de gênero, pois é um programa habitacional, não tradicionalmente entendido como vinculado a “questões femininas”, mas que tomou medidas no sentido de priorizar as mulheres para corrigir descompassos entre o déficit habitacional para elas e para os homens.

Já a Casa-Abrigo poderia ser compreendida como uma política para as mulheres, já que é um serviço de acolhimento emergencial para evitar uma situação grave e que infelizmente está diretamente associada a estas, mas sem necessariamente prover outras condições que pensem a autonomia de tais mulheres. No primeiro caso, o objetivo é a promover o desenvolvimento das mulheres, incluí-las na economia do país, com atenção à consolidação dos seus direitos humanos; no segundo, a prioridade é impedir que mulheres vitimizadas tornem-se vítimas de uma violência ainda mais grave.

A própria dificuldade em compreender a moradia como uma questão vinculada às mulheres e de pensar o déficit habitacional com uma perspectiva de gênero nos parece um reflexo de apenas associá-las ao papel de filhas ou esposas, sem plena capacidade civil e política, e sempre sob a tutela de um homem, que necessariamente já seria proprietário de uma habitação. Isso, inclusive, se mostra falso, visto que historicamente as mulheres sempre estiveram envolvidas, inclusive como líderes, em movimentos sociais de luta por terra e moradia, justamente em razão de serem mais afetadas pelo déficit habitacional, em todas as suas facetas, e de quase sempre estarem mais conectadas com suas comunidades do que os homens²¹. Assim:

Dos quilombos aos levantes e retomadas indígenas, passando pelas

²¹ Em artigo da publicação “Direito à Cidade: uma visão por gênero”, do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) são citados alguns exemplos de organizações de luta por moradia exclusivamente formadas por mulheres, como a Frente Revolucionária Mulheres de Luta (FRML), o Movimento das Mulheres do Alemão (MMA), o Movimento de Mulheres Amazonas Sempre Vivo (ASV), o Movimento de Mulheres por Moradia Orquídea (MMMO) etc. (VELOSO, 2017).

ocupações de terra no campo e na cidade, até às mães que lutam por justiça por terem a vida de seus filhos ceifadas pela polícia, podemos afirmar que as mulheres cumprem um papel fundamental nos territórios onde estão inseridas e que ajudam a organizar e mover, para que elas, seus filhos e sua comunidade possam ter melhores condições de vida (MAESTRO, 2017).

Além de esta visão do Estado reforçar, como apontamos, a vinculação das mulheres a relações de dependência para garantir a subsistência própria – e quase sempre dos filhos – acreditamos que sequer seja possível afirmar que a condição de “tutelada” por um homem proprietário de uma habitação, é a realidade da maioria das mulheres, mas tão somente de um grupo reduzido, geralmente branco e de classes economicamente privilegiadas. Conforme demonstramos, um grande número de mulheres hoje são chefes de família, a maioria delas negras e vivendo em condições de pobreza, sendo que para elas esta representação nunca correspondeu à realidade.

Em que pese termos levantado o questionamento sobre a SPM centralizar sua atuação no enfrentamento à violência doméstica e familiar, mantemos em vista que o órgão deveria funcionar apenas como um coordenador da política de gênero, e não como o único implementador. É enganoso esperar que uma secretaria/ministério apenas seja capaz de dar conta de toda a política nacional de gênero e de estar envolvida nos mais diversos programas de políticas sociais garantindo que o enfoque de gênero seja aplicado, como no PMCMV, por exemplo.

É por todos estes motivos que há pelo menos duas décadas os movimentos de mulheres e profissionais e acadêmicas especialistas em gênero apontam a imprescindibilidade de realmente incorporar a transversalidade de gênero na gestão estatal. É o único modo de garantir que o enfrentamento a estas desigualdades estruturais não seja feito pela metade, pontual e paliativo, mas que seja realmente transformador da realidade das mulheres.

Será possível, a partir da trajetória que traçamos, e sobretudo em relação aos programas/serviços destacados, avaliar como (e se) todo esse processo – encabeçado pelos movimentos de mulheres e relativamente institucionalizado pelo Estado – impactou a vida das brasileiras? Diante da informação reunida neste trabalho, acreditamos que se pode afirmar que a produção teórica em relação aos direitos das mulheres, políticas públicas de gênero, e a relação destes com o direito à moradia, é bastante extensa, inclusive com a coleta de alguns dados e iniciativas no sentido de monitoramento e revisão das ações. Mas isso significa dizer que conhecemos a realidade habitacional das mulheres brasileiras e que

o Estado tem atuado de forma fundamentada em seus programas?

Nosso posicionamento geral é no sentido de que, infelizmente, tais efeitos são pouco conhecidos. Apesar de existir coleta de alguns dados – como, por exemplo, os citados Atlas do Desenvolvimento Humano, RASEAM, Pesquisa de Satisfação com os Beneficiários do PMCMV – esta informação ainda se encontra pouco sistematizada de uma forma funcional, e dificilmente faz o cruzamento entre as políticas e os dados de gênero e raça, de modo que tais pesquisas se mostram pouco conclusivas sobre como a vida das mulheres foi impactada; a própria metodologia das pesquisas existentes geralmente é voltada a medir aspectos objetivos e quantitativos sobre as beneficiárias e os programas, mas falha em fazer a associação entre as ações estatais e as transformações na vida das cidadãs – e de como isso se dá para os diferentes grupos delas.

Ainda assim, é notável que houve transformação na compreensão do Estado e nas iniciativas de políticas desde as conferências internacionais da década de 1990 e principalmente da promulgação da CF/88 e das CNPM. Durante este trabalho, ao descrever esta trajetória de lutas e institucionalização, tomou-se o cuidado de evitar tanto uma confiança acrítica nos avanços – que paralisa o aprimoramento das políticas e muitas vezes mascara como estes avanços são desiguais para as diferentes mulheres – quanto um ceticismo fatalista que, ao invalidar as transformações causadas pela institucionalização da política de gênero, invisibiliza todo o processo de organização e disputa política empreendido, que levou à criação e que envolve o funcionamento destes programas. De um modo ou de outro, mesmo com os retrocessos materiais, acreditamos que esta marcha é contínua e ininterrupta, gerando constantemente microfissuras nas estruturas desiguais.

Neste sentido, importante mais uma vez resgatar o conceito de autonomia, já que se trata de uma categoria orientadora essencial para o enfrentamento da desigualdade de gênero, de forma estruturada. Como dissemos, a compreensão sobre autonomia precisa ser una; para que ela realmente se efetive, todas as facetas dela precisam ser asseguradas. As mulheres só serão verdadeiramente autônomas se puderem exercer livremente suas escolhas e poder de decisão nas esferas política, econômica, social etc., e para isso elas precisam estar amparadas por condições mínimas, como a habitação adequada.

Em que pese a divisão dos diferentes tipos de autonomia ter um caráter mais pragmático do que material, e termos associado o direito à moradia prioritariamente à autonomia econômica, a verdade é que raramente ele é citado dentre os elementos que a garantiriam ou que são usados para medi-la – como é o caso dos medidores “trabalho”,

“índice de pobreza” e “renda” – apesar de transpassar todos eles, podendo ser colocado até mesmo como uma condição *a priori* de sua efetivação.

Tanto mais para mulheres altamente vulnerabilizadas que necessitam desta prestação positiva urgente, que a princípio poderia parecer assistencialista ou paternalista, mas que é um dos pilares da efetivação da autonomia. Novamente, isto nos remete à necessidade de entender quem são as mulheres, quais suas necessidades, e atuar com perspectiva de gênero e raça de forma transversal e interseccional em todas as políticas sociais.

Alguns exemplos de iniciativas incorporaram em suas ações, grosso modo, o direito à moradia com vistas à autonomia das mulheres, fazendo-o de forma relativamente transversal. É o caso do Projeto de Lei 4652/2012 – atualmente apensado ao PL 3256/2012, cuja origem, por sua vez, é o PLS 436/2011 – que versa sobre uma proposta de aluguel social para mulheres em situação de violência doméstica, ou seja, do pagamento de um benefício assistencial para que as mulheres tenham condições de custear uma moradia e não sejam dependentes de uma relação afetivo-conjugal violenta.

Atualmente em trâmite, e pronto para pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), com parecer da Relatora pela aprovação, é de autoria do Deputado Márcio Macêdo, e foi apresentado em 2012. Propõe alterações no artigo 22 da LOAS (L 8.742/93) – que trata da prestação de benefícios e provisões eventuais para cidadãos em situação de vulnerabilidade – para acrescentar os §§ 4º e 5º, definindo tais situações, dentre elas a violência doméstica e familiar contra mulheres, e dando prioridade a estas.

Apesar de já existirem ações neste sentido em alguns municípios, já que são eles os responsáveis pela implementação, através dos Conselhos de Assistência Social, a falta de definição de quais são as situações de vulnerabilidade na LOAS deixa esta interpretação a critério dos gestores, tornando a eficácia da política muito pessoalizada. O objetivo da regulamentação que o projeto propõe é que tal assistência tenha um caráter nacional e mais amplo, garantindo o benefício a todas as mulheres, até mesmo tendo em vista que eles se inserem no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), ou seja, deve ser uma política nacional una.

Ainda que o público alvo desta normatização sejam apenas as mulheres em situação de violência, o que confirma a inclinação a centrar a política de gênero nesta temática, é bastante notável, já que extrapola a tendência de apenas retirar a mulher vitimizada da relação violenta ou fazê-la cessar, sendo voltada a fortalecer sua autonomia, fornecendo-lhe um recurso de subsistência cujos efeitos se estendem a longo prazo. Mesmo que seja uma

política assistencial, quando destinada a beneficiárias que se encontram precarizadas e necessitam de uma ação urgente, se torna um instrumento de empoderamento; mas que deve ser acompanhado por outras medidas, garantindo que ao cessar o pagamento do benefício, a mulher não retorne à situação anterior, e sim alcance um status de exercício de cidadania mais elevado.

Conforme apontado, por se tratar o aluguel social para mulheres em situação de violência uma possibilidade já em aberto pela previsão legal da LOAS, alguns municípios se adiantaram em sua implementação, como é o caso da cidade de São Paulo, que promulgou a Lei 15.090/13 que altera a Lei de Locação Social (10.365/99) para incluir dentre as beneficiárias as mulheres em situação de violência doméstica; no município de Esteio, no Rio Grande do Sul (Lei 5884/14), em Resende-RJ (Lei 2.799/10), em Toledo-PR, em Santo André-SP e em Taboão da Serra-SP também existe esta determinação.

Em outras regiões, registram-se projetos de lei com objetivos iguais ou similares, como no Rio de Janeiro-RJ, onde o PL 2506/17 propõe prioridade para as mulheres, atendidas por medida protetiva na Lei Maria da Penha, no acesso ao programa habitacional Minha Casa, Minha Vida; citamos, ainda, como alguns exemplos entre vários outros, os municípios de Fortaleza-CE, Vitória-ES, Maringá-PR, Guarujá-SP, e São José do Rio Preto-SP, nos quais existem ou existiram projetos deste mesmo modelo.

Apesar de não ser brasileiro, destacamos também um programa que se configura como um importante exemplo, na América Latina, de empoderamento e fortalecimento da autonomia das mulheres com a sua instrumentalização para gerarem renda própria. Por meio de medidas bastante viáveis e que dependem tão somente de escolhas de gestão que sejam orientadas para a redução das desigualdades, trata-se do programa argentino do Ministério de Desenvolvimento Social, “Ellas Hacen”, surgido em 2013 e cuja estratégia é empreender transferência de renda – possibilitada por medidas fiscais – às mulheres em situação de violência ou vulnerabilidade socioeconômica, com filhos menores de 18 anos ou com deficiência (CEPAL, 2016).

Dando continuidade ao “Argentina Trabalha”, programa de Renda Social com Trabalho, o foco é promover a capacitação técnica e educação formal de mulheres em extrema pobreza e que exercem o papel de cuidadoras em suas famílias, sendo que irão fornecer contraprestação, pela renda transferida, por meio do trabalho coletivo em cooperativas. Apesar de ser alvo de algumas críticas, sobretudo por se destinar somente a mulheres com filhos e por empreender capacitação em habilidades profissionais tipicamente

entendidas como femininas, reforçando estereótipos de gênero, investiu relevante quantia em políticas sociais que enfrentam a feminização da pobreza e buscam ultrapassar um caráter meramente assistencialista (BERMUDEZ; ARCIDIÁCONO, 2018).

Também em nível municipal há exemplos positivos de construção de uma política urbana e habitacional com atenção ao gênero e autonomia, e ainda com a participação ativa dos movimentos de mulheres. O caso mais relevante – para este trabalho, já que trata mais especificamente de habitação – diz respeito à formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo em 2002, no qual duas vereadoras da Comissão de Defesa da Mulher em conjunto com a União de Mulheres de São Paulo apresentaram uma emenda ao Plano propondo um capítulo específico para tratar dos direitos das cidadãs paulistanas. O processo de preparação envolveu diversos debates e coleta de informações, e a formulação de um documento com propostas de políticas urbanas sociais e de gênero, no qual consta a necessidade de elaborar programas de subsídios para mulheres adquirirem unidades habitacionais, considerando a desproporção de renda média em relação aos homens, e com foco nas mulheres que chefiam famílias (SANTORO, 2008).

Consta, ainda, a proposição de que seja garantido o título de propriedade ou concessão real de uso para as mulheres, e que seja ampliada a parceria entre a Secretaria de Habitação com a Secretaria Municipal de Assistência Social. Resultou isto no artigo 22 do Plano (Lei 13.430/02), que determina a garantia da “transversalidade das políticas de gênero e raça (...) permeando o conjunto das políticas sociais e buscando alterar a lógica da desigualdade e discriminação nas diversas áreas”. Esta experiência nos parece um evidente exemplo da densidade do acúmulo político dos movimentos de mulheres, conhecedores das demandas sociais e das fórmulas de enfrentá-las. Mais uma vez se mostra imprescindível, para um Estado democrático que pretende implementar políticas públicas eficientes e transformadoras, a incorporação da participação das beneficiárias no processo de gestão estatal e das políticas públicas (SANTORO, 2008).

É possível notar, por estes exemplos, que as iniciativas ainda estão bastante vinculadas à violência, mas cada vez menos se esgotam em um caráter assistencialista, exurgindo ações que realmente tentam ampliar as possibilidades de exercício da autonomia das mulheres, especialmente no que diz respeito à econômica, já que, como vimos, a feminização da pobreza é um fenômeno mundial e que também no Brasil, junto à sobrerrepresentação de mulheres negras nesta condição, tem dimensões preocupantes. Nas palavras de Vera Soares, quando de sua exposição na 3ª CNPM:

falar da dimensão econômica significa falar dos mundos do trabalho: do trabalho rural, do trabalho urbano. Das condições que nós temos para o trabalho urbano, do trabalho assalariado, do trabalho autogestionário – que são as mulheres que escolhem se organizar de uma maneira de autogestão para o trabalho. Estamos falando do trabalho doméstico remunerado, dos trabalhos de cuidado, da necessidade da infra-estrutura e de equipamentos sociais. Estamos falando da necessidade do direito à terra e das dimensões de sustentabilidade do desenvolvimento com justiça ambiental, soberania e segurança alimentar, moradia digna e infra-estrutura como creches, restaurantes e lavanderias (BRASIL, 2013a, p. 27)

Este caminho de instrumentalização e empoderamento é o que há décadas as feministas, movimentos de mulheres e profissionais especialistas apontam como efetivo para a redução das desproporções baseadas em raça e gênero, já que a autonomia econômica é a mais próxima da dimensão da vida pública e do exercício de poder de decisão; ou seja, arrisca-se dizer que é o principal modo de garantir mobilidade social e política às mulheres e modificação das estruturas de poder.

Acreditamos que estes exemplos nos servem também para refletir sobre a potência da organização das mulheres em movimentos sociais, sejam eles feministas ou não. Para além de terem sido eles os responsáveis pela institucionalização de categorias – melhor dizendo, pelo reconhecimento estatal da necessidade de aplicá-las – como autonomia e transversalidade de gênero, interseccionada com raça, sempre que as mulheres atuam ativamente junto ao poder público, participando de alguma forma da gestão estatal, nota-se um avanço técnico e material nos programas e políticas, que passam a ser experiências mais correspondentes às demandas sociais do grupo e mais eficazes em respondê-las.

3.3 A relação entre o Estado e os movimentos sociais na política de gênero e habitacional

Encerrando o último capítulo desta pesquisa, resgatamos outro importante ponto de partida e escolha metodológica do trabalho, que foi analisar as políticas públicas desde a perspectiva do papel estruturante, impulsionador e/ou fiscalizador dos movimentos sociais de mulheres em todas as conquistas institucionais para o enfrentamento às desigualdades de gênero no Brasil. E quando falamos destes grupos, estão inclusos os de mulheres profissionais e intelectuais que, ocupando cada vez mais espaços decisórios e de poder, reforçam e refinam tanto o debate público quanto as práticas estatais, trabalhando de dentro e movimentando o Estado de sua posição alegadamente neutra – que na

verdade revela escolhas políticas de manutenção de estruturas desiguais e injustas. Significa dizer que nós também somos o Estado, também o compomos e configuramos importantes agentes políticas do processo democrático. Ou, ainda:

(...) estes movimentos de ruptura com o padrão masculino hegemônico acabam por provocar o fortalecimento e a ampliação da participação das mulheres representada pela atuação das organizações feministas e de mulheres, dos conselhos dos direitos da mulher, das conferências de políticas para as mulheres, ouvidorias e audiências públicas, acrescidos, nos últimos anos, pelas plataformas digitais e redes sociais (...) apesar de haver divergências de pauta nos movimentos feministas e de mulheres, em vários de seus grupos ou segmentos, todas foram e são responsáveis por trazer aos espaços públicos as temáticas relacionadas aos problemas que enfrentam as mulheres (BRASIL, 2015, p. 10-11).

Esta atuação articulada das mulheres foi responsável por abalar o paradigma praticamente inquestionado, até então, do privado-público (pessoal-político). E isso tanto por denunciarem a falsidade desta separação – as mesmas estruturas de poder que se manifestam na vida privada estão presentes na vida pública, e a manutenção e participação nesta última é dependente do modo hierárquico de funcionamento da primeira – quanto por romperem com estes papéis estabelecidos ao acessarem os espaços e instrumentos políticos e reivindicarem a institucionalização de suas demandas. Ao mesmo tempo em que exigem do Estado o enfrentamento de violações que estavam ocultas sob o manto do “privado”, levando-as à visibilidade da esfera pública, reclamam a ausência quase absoluta de mulheres nos espaços políticos de poder legitimado, denunciando estes outros efeitos antidemocráticos de tal cisão dicotômica (BRASIL, 2015).

A agenda de reformas reivindicada pelas mulheres inicialmente, na década de 1970, estava inserida nas reivindicações de movimentos sociais diversos nos quais elas estavam inseridas – muitos deles de luta por habitação adequada e outros temas relativos à infraestrutura urbana, sendo elas muitas vezes maioria no grupo – e buscavam a incorporação de outros agentes políticos no processo de formulação das políticas públicas e de tomada de decisões. Em um segundo momento, elas passam então a tecer reivindicações relacionadas a temas tradicionalmente entendidos como femininos – já que pela contextualização histórica, até este momento eles eram vistos como questões da vida privada e que não deveriam receber atenção do Estado – tais quais direito à creche, violência doméstica, contracepção, e saúde e sexualidade femininas (FARAH, 2004).

A implementação desta agenda exigia um novo modelo de gestão estatal, de modo que fez parte também das requisições dos movimentos que se promovesse a descentralização do Estado, com novas formas de articulação com a sociedade civil que aprofundassem os instrumentos de redemocratização (FARAH, 2004). Conseqüentemente, estas transformações – que, como antes destacamos, ocorreram mais significativamente desde a elaboração da Constituição Federal de 1988, com a participação e campanha das mulheres na ANC – vão refletir em um avanço no discurso institucional sobre a política de gênero, e também na prática cotidiana do Estado, ainda que haja um descompasso entre os dois, e neste último caso esteja muito menos avançado.

Também mérito deste exercício ativo de cidadania da sociedade organizada foi, por meio da interferência na vida pública, construir e consolidar a compreensão da imprescindibilidade da participação social, e moldar o espaço necessário para tanto. Em outras palavras, o que se empreendeu foi nada menos que uma abertura democrática direcionada, com base nas urgências da população de então e feita por ela mesma. É o que podemos denominar também, como definido em manual da CEPAL, de governabilidade democrática – a correspondência entre as demandas sociais e a capacidade de resposta estatal – articulada com gênero.

Isso exige, para além da criação de novas regras e institucionalidades que incorporem e transversalizem a perspectiva de gênero, que as mulheres estejam presentes e atuantes neste processo de constituição e transformação das normativas, hierarquias e práticas institucionais – a fim de incorporar novos atores ao campo político, simplificando os trâmites burocráticos e aproximando o Estado da sociedade, inclusive para que esta exerça controle sobre ele (VIRREIRA, 2007). Ou, ainda:

(...) é possível articular a governabilidade democrática e a equidade de gênero sempre que as mulheres ganhem força e legitimidade nos espaços públicos e participem dos debates articulando os seus interesses com os interesses gerais da democracia e da governabilidade democrática. Isto permitirá que, nos processos de criação de novas instituições, seja incluída análise de gênero que contribua com o enfraquecimento de mecanismos que operam a nível das mentalidades, das normas institucionais e dos padrões de comportamento e subjetividades que constituem as mulheres como um grupo subordinado nas relações entre Estado e sociedade ou nas que se estabelecem entre Estado, mercado e família (VIRREIRA, 2007, p. 15)²².

²² Tradução livre.

Pode-se citar como um exemplo desta transformação – ao menos formal – do discurso institucional, o Decreto 8.243/14 no contexto do PPA 2012-2015, que institui o Compromisso Nacional pela Participação Social, concomitantemente com a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Trata-se, basicamente, de um conjunto de diretrizes que busca orientar, de forma unificada, o diálogo e interação do Estado com mecanismos já existentes de participação social, tais quais: conselhos, comissões de políticas públicas e fórum interconselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogos, audiências públicas, consultas públicas e ambientes virtuais de participação.

Outro objetivo é a criação de novas possibilidades de articulação com a sociedade civil, como o Portal Participa.br, uma plataforma virtual com mais de 13 milhões de acessos que permite a manifestação dos usuários sobre programas e políticas públicas, podendo se reunir em comunidades sobre temas específicos. Ainda no âmbito de reconhecimento formal da contribuição da sociedade, o PPA seguinte, que está atualmente em vigência, criou o programa Mapa do Brasil Transparente, uma iniciativa de implementação da LAI por meio da adesão dos entes federativos; até outubro de 2018 eram 1.819 assinaturas se comprometendo a efetivamente adotar medidas de transparência de governo.

Longe de desconsiderar as mudanças causadas por esta trajetória de luta social e disputa política – ainda que pontuais, mas que devem ser levadas em conta, já que analisar políticas públicas não envolve apenas números, mas sim pessoas reais beneficiadas – é imprescindível permanecer exigindo do Estado que estes canais de comunicação não sejam meramente formais, ocupando um papel de simples requisitos democráticos cumpridos, mas que de fato instrumentalizem uma democracia participativa que impacta na gestão pública.

E acreditamos que a luta dos movimentos de mulheres são um exemplo exitoso disto, uma vez que resultou na principal categoria orientadora – e possibilitadora de efetivas transformações – das políticas públicas para grupos socialmente minoritários, na atualidade: a transversalidade de gênero em sua interseccionalidade com raça. No que concerne à moradia, é possível depreender que o acúmulo político produzido em todas as CNPM e com os PNPM – adensados pelos movimentos populares Brasil afora, ainda que não diretamente vinculados às conferências – vão se verter nas diretrizes orientadoras do PMCMV, como citamos, que causaram mudanças concretas na situação habitacional das mulheres brasileiras, calcadas na transversalidade e na autonomia. Exemplo, também, da

função construtora dos movimentos de mulheres e feministas é a proposta da criação do Sistema Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM), feita na IV CNPM, que certamente instituiria outro paradigma institucional neste setor.

Mesmo que não sejam ideais, mudanças como estas ajudam ao menos a reduzir a grande distância que as mulheres teriam que percorrer para se igualar aos homens em condições de exercício de cidadania. A própria conscientização das beneficiárias de que elas o são, e de quais direitos podem ter, já causa transformações significativas, possibilitando que elas se instrumentalizem para reivindicá-los. E isso porque, uma realidade muito comum quando se trata de direitos sociais, e que aqui também se repete, é a discrepância entre a normatização dos direitos das mulheres e suas condições reais de existência. A atuação social organizada, portanto, cumpre essa dupla função de empreender um movimento coletivo de conscientização feito por e para as mulheres, ao mesmo tempo em que constrói mecanismos políticos de reivindicação destes direitos; reduzindo, assim, este espaço entre o que é de direito e o que é de fato.

Outra função dos movimentos sociais no processo democrático é avivar o monitoramento dos programas e políticas públicas, direta ou indiretamente. Além de promoverem eles mesmos a avaliação das ações do Estado, com o retorno que fornecem na interação e debate públicos, sua presença junto aos gestores funciona como um lembrete de que as políticas são direcionadas a mulheres reais e impactam de forma significativa em suas vidas, e também estimula a prestação de contas, indispensável em uma democracia representativa como a nossa.

Não nos olvidamos do fato de que se apoiar em dados coletados e monitorados pelo Estado não é uma estratégia imune a falhas ou lacunas, não só pelo risco de parcialidade desde as escolhas metodológicas até a interpretação da pesquisa, como também pela própria insuficiência das estatísticas em representar a realidade social, tanto mais em um país complexo e extenso como o Brasil. Por isso mesmo – e também pelas naturais limitações deste formato de pesquisa acadêmica – é que não nos propusemos, neste trabalho, a nos firmar na análise dos efeitos gerados pelas políticas habitacionais para mulheres, para avaliar a relevância político-social da trajetória de institucionalização da política de gênero no Brasil; ainda assim, procuramos nos manter atentas às estatísticas disponíveis e ao que se pode depreender delas.

Mas, antes disso, o que se buscou foi expor esta trajetória, resgatando a centralidade dos movimentos sociais, como forma de demonstrar a transformação no

discurso e nas práticas do Estado, sobretudo este primeiro, que foi e ainda estão sendo construídos e operam transformações. Pode-se dizer que:

(...) o sistema social de relações de gênero é basicamente uma ordem institucional, o que significa dizer que se trata de um conjunto de normas e convenções que cristalizam determinadas concepções e mentalidades e influenciam nas percepções que homens e mulheres tem de si mesmos, bem como em suas aspirações. Estas normas e convenções condicionam o seu acesso a oportunidades, ao mesmo tempo em que limitam o campo de suas escolhas. Este sistema está interligado a outras ordens institucionais, de modo que a modificação em qualquer um deles, como a família, a economia, a política ou a cultura, afeta a ordem de gênero, bem como as mudanças no sistema de relações de gênero afetam outras instituições (VIRREIRA, 2007, p. 13).²³

De qualquer modo, ultrapassada a fase de reconhecimento, pelo Estado, do dever de coordenar uma política de gênero – o que não significa dizer que entendemos esta conquista como imune a retrocessos, mas tão somente que nos embasamos com o que está vigente institucionalmente – o próximo desafio é otimizar a sua implementação, garantindo que as categorias reconhecidas sejam aplicadas e que os programas e políticas beneficiem o máximo de mulheres possível, e de maneira adequada às suas necessidades. É importante, para isso, resgatar o que foi produzido e aprendido ao longo desta trajetória, conforme já abordamos no trabalho, destacando orientações que entendemos centrais para a continuidade deste processo – sobretudo as relativas à necessidade de um novo modelo de gestão estatal.

Para isso, em primeiro lugar devem estar os PNP, já que são, tanto quanto possível, a materialização das conferências de mulheres e constituem um conjunto substancial de princípios e diretrizes para a política de gênero, calcados na experiência das brasileiras – sejam as dos movimentos sociais, profissionais, acadêmicas, gestoras, figuras políticas etc. Na quarta CNPM essa importância é resgatada pelo caderno de propostas – orientador das etapas municipais, regionais e estaduais –, que aponta avanços trazidos pelos planos, tais quais trazer à visibilidade as reivindicações das mulheres, maior representatividade em espaços públicos, e implementação e alteração de leis e políticas públicas em prol destas.

O caderno não se escusa, todavia, de reconhecer as condições desumanas em que muitas mulheres ainda vivem e o grande lapso de cidadania entre elas e os homens. Mas, principalmente, destaca o paradoxo institucional entre a necessidade de implementar

²³ Tradução livre.

políticas de gênero que realmente forneçam condições de autonomia e transformação para as mulheres e nas relações sociais e estruturas político-institucionais como um todo, e a permanência de compreender aquelas exclusivamente desde a ótica de cuidadoras, mães, esposas e encarregadas do lar e da família. Neste sentido, discorre:

há um longo caminho a ser percorrido entre o estabelecimento de uma política e sua operacionalização, e, um dos empecilhos cotidianos que continua a estruturar e atuar a partir desse viés, é a condição patriarcal e as representações das mulheres vistas apenas como mães. (...) Mas também há que se reconhecer que não há no conjunto dos ministérios e das políticas definidas uma apropriação dessa perspectiva feminista. Portanto, as propostas consolidadas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres traduz em ações o compromisso do governo de enfrentar as desigualdades entre mulheres e homens no país, e, reconhece o papel fundamental do Estado, por meio de ações e políticas públicas, no combate a estas e outras desigualdades. Ainda que existam desafios a serem enfrentados. (BRASIL, 2015, p. 18)

Também relevantes as recomendações de órgãos internacionais, como o Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos, que em seu monitoramento das ações dos países-membros, alerta para certos pressupostos mínimos que devem ser cumpridos pelos Estados na garantia de uma moradia adequada para as mulheres. A orientação mais apontada é que sejam eliminadas leis discriminatórias e que sejam positivadas normas garantidoras da posse e propriedade da terra e do imóvel para as mulheres, que façam também referência às normativas internacionais, instrumentalizando o seu cumprimento no ordenamento nacional. Por fim, recomendam o permanente controle e revisão das ações estatais, começando pela coleta de dados desagregados por gênero e outras discriminações, como raça, na implementação do direito à moradia adequada para as mulheres (OACDH, 2012).

Ao tratar sobre este tema, a UN-Habitat também tece várias recomendações aos programas e políticas públicas habitacionais, tais quais: incorporar como prioridade categorias importantes desde a etapa do financiamento, como a interseccionalidade e o enfrentamento às desigualdades históricas entre homens e mulheres; estar compassado com as transformações nas relações sociais e de gênero, e em como elas impactam as configurações familiares; garantir a participação social em todo o processo que transpassa a institucionalização e aplicação destas políticas; e a sua conexão com as de enfrentamento à violência de gênero, reconhecendo a interdependência entre esta violência e a falta de moradias seguras e acessíveis. Ainda, reforça o papel do aparato

jurídico na garantia de moradia adequada, como fornecendo assistência legal para apoiar as mulheres em suas demandas por terra e imóvel; e também o papel das parcerias entre vários atores e setores, tanto da sociedade civil quanto do mercado e setor privado (UN-HABITAT, 2014).

Por fim, nos apoiamos nas elaborações da CEPAL, por meio de sua Divisão de Assuntos de Gênero e do Observatório de Igualdade de Gênero na América Latina e no Caribe, que empreende criterioso trabalho sobre a governabilidade democrática e sua articulação com gênero, reforçando o dever do Estado de assumir responsabilidade como coordenador da estratégia de desenvolvimento, dentro da tríade que compõe com o mercado e sociedade civil, garantindo os direitos das cidadãs e dos cidadãos.

Aqui também é destacada a inadequação da velha arquitetura institucional, que não é compatível com categorias inovadoras no campo da gestão e das políticas públicas – tais quais transversalidade, interseccionalidade e autonomia. Isso porque, as estruturas institucionais, tal como estão formuladas, acabam por constituir resistências naturais à incorporação deste novo modelo, sendo bastante oneroso conformar e amoldar um ao outro. Ao tratar sobre esta obrigação estatal dentro da tríade anteriormente citada, afirma a Comissão:

Esta nova equação exige que se aborde vários pontos: transparência, prestação de contas e participação; democracia em suas três dimensões (social, econômica e política); participação da sociedade no processo de definição, execução e implementação; e reconhecimento da cidadania como portadora de direitos cujo cumprimento é garantido pelo Estado (CEPAL, 2017, p. 48).

Importante notar que muitas dessas recomendações referendadas e positivadas às quais aqui aludimos, são, em verdade, demandas dos movimentos sociais, construídas e reivindicadas de forma cumulativa, perante estas instâncias formais – seja pela atuação dos próprios movimentos, seja pela captação destas pautas por profissionais, mulheres e pessoas comprometidas com a temática, que atuam direcionados à sua implementação. Ademais, outra observação relevante a se fazer é que, mesmo em meio aos desmontes, instabilidades e fragilidades da política de gênero – e em sua relação com a de raça e a habitacional – aos quais já nos referimos por diversas vezes no trabalho, o Brasil institucionalizou considerável parte destas recomendações, e as consequências disso para as mulheres não foi irrelevante.

Acreditamos que a partir do resgate e balanço desse processo, que se encontra em

permanente fluxo, seja possível não só reforçar o papel imprescindível da organização das mulheres em movimentos sociais e no diálogo com o Estado, como também analisar as potências e limitações das estratégias até então utilizadas por todos os atores envolvidos. Desse modo, aproximamo-nos tanto quanto possível de garantir que esta marcha esteja em constante aperfeiçoamento.

O resgate e compreensão da história que até aqui construímos, e sobretudo neste momento em que a CF/88 completa três décadas, será sempre um elemento indispensável para isso, inclusive para nos mantermos atentas ao fato de que resistências à democracia, à cidadania e aos direitos sociais estão no gene da própria construção do nosso regime democrático, assim como o constitui a organização das mulheres na reivindicação – e conquista – destas demandas, ao longo de incontáveis governos e contextos políticos, inclusive antidemocráticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à moradia – desde ao menos 1948 quando foi mencionado no contexto internacional, na DUDH – é considerado um direito humano indispensável e basilar para uma vida digna e para o exercício da cidadania. É desde esta época que passou a aparecer em diversos documentos no contexto dos órgãos internacionais protetores dos direitos dos povos, com destaque para o PIDESC. A partir de então, consolidou-se o entendimento de que tal direito extrapola em muito o imóvel em si, mas abarca múltiplos elementos que garantam que a moradia seja adequada. Neste mesmo sentido, a década de 2000 é um marco importante para esta pesquisa, tendo em vista que neste período a ONU se dedicou a produzir relatórios sobre o caráter que estes elementos assumem quando se busca efetivar o direito à moradia para as mulheres.

Como intentei demonstrar no primeiro capítulo, a partir dos dados coletados sobretudo pelo IBGE, as condições de existência das mulheres brasileiras são bastante desiguais em relação aos homens, com inúmeras restrições e limitações aos recursos de mobilidade social, como educação, trabalho, disponibilidade de tempo, segurança, para citar alguns. Ademais, em um país de extensão continental como o Brasil, e com uma diversidade populacional considerável, os diferentes grupos de mulheres vivem também em condições bastante distintas. E aqui destaco a precariedade das mulheres negras quando comparadas com as brancas, em razão de em nosso país a raça ser um dos principais marcadores e definidores de posição social.

Ainda, considerando que as mulheres são as principais – e quase exclusivas – responsáveis pelas atividades de cuidado, ou seja, de manutenção da vida, são elas também mais ligadas ao âmbito privado e doméstico, sendo este muitas vezes seu único espaço de circulação. A moradia adequada, nestes casos, efetivada por meio de políticas públicas estatais, exsurge como uma forma de repará-las economicamente por este trabalho que é indispensável ao funcionamento da sociedade, porém não remunerado ou valorado economicamente. Permite, como concluído no capítulo um, empoderar as mulheres e instrumentalizá-las em direção a autonomia econômica, resultando em mobilidade social e redução das desigualdades sociais, de gênero e de raça.

No segundo capítulo, objetivando empreender uma revisão crítica que pudesse demonstrar qual a compreensão do Estado sobre a cidadania das mulheres brasileiras, o intuito foi analisar o que estava disponível, e o que foi empreendido pelo poder público desde a Constituição Federal de 1988, em termos de institucionalização das políticas de

gênero, raça e habitacional. O que se concluiu foi que, primeiramente, é possível afirmar que houve transformação no reconhecimento do poder público sobre as desigualdades de gênero que acometem as mulheres, e uma incorporação – em seu discurso, e relativamente em suas práticas – da assunção de sua responsabilidade em enfrentá-las por meio de políticas públicas.

Tanto é assim que, apesar de sua operacionalidade ser bastante discutível, ainda existem formalmente instituições públicas, como é o caso da SPM e da SEPPIR, e dispositivos, como a Lei Maria da Penha e as diretrizes beneficiadoras das mulheres do PMCMV, que simbolizam esse papel do Estado. Significa dizer que, apesar dos retrocessos, não se pode assumir que toda esta trajetória não causou nenhum impacto, ou que as condições de vida das mulheres brasileiras estão facilmente passíveis de regredir ao que eram no período pré-constitucional.

De qualquer modo, também não parece possível afirmar que estas transformações se converteram em uma política de Estado no Brasil. Isso porque, estes órgãos e programas já surgem com baixa legitimidade institucional, sofrendo em toda a sua trajetória desmontes e cortes orçamentários, constantemente ameaçados de desaparecimento, seja pela desarticulação que os retira materialidade para atuar, seja pela extinção propriamente dita.

Finalmente, no terceiro capítulo apontei algumas iniciativas, nacionais ou regionais, de políticas e programas que objetivam de alguma forma suprir a demanda habitacional das mulheres, calcada na autonomia. Contudo, como destaquei, o principal deles ainda é o PMCMV, seja em destinação de recursos, seja no modo de gestão, que pode ser considerado como o principal exemplo atual de implementação da transversalidade de gênero e da autonomia econômica das mulheres nas políticas habitacionais.

Ainda assim, ressaltei o quão falha e fragmentada tem sido a trajetória de institucionalização das políticas de gênero e de raça – bem como da política habitacional e da implementação do direito à moradia para as mulheres –, em razão da desarticulação dos respectivos órgãos coordenadores, baixo orçamento, pouca legitimidade institucional e dificuldade de modernização na gestão estatal, o que permitiria instrumentos hábeis para operação destas temáticas. Do que foi construído e aprendido desde a CF/88 até aqui, pelos movimentos sociais e pelas profissionais e intelectuais que trabalham com a temática, nota-se que é esta institucionalização que garantiria o uso de categorias já

reconhecidas pelo Estado como adequadas para o enfrentamento destas desigualdades, tais quais transversalidade de gênero, interseccionada com raça e voltada à autonomia econômica das mulheres.

Outro aspecto que demonstra a baixa adesão do Estado a estas políticas é a consistente falta de monitoramento das ações previstas e/ou praticadas pelo Estado. Isso se dá, para citar alguns motivos: pela ausência total de levantamento de dados; pela falta de desagregação dos dados coletados em gênero e raça; pela dificuldade de sistematizar e disponibilizar os dados para consulta, de forma funcional; pelas escolhas metodológicas das pesquisas que não permitem aferir os impactos das políticas na vida das mulheres; pela ausência de indicadores adequados para medir estes impactos; e pela dificuldade de manter canais ativos de diálogo e participação das beneficiárias neste processo. Enfim, nota-se que a tarefa de avaliação e acompanhamento das políticas é uma rota ainda pouco trilhada pelo Estado, que necessita de aprimoramentos substanciais.

As mudanças na situação habitacional das mulheres brasileiras – e portanto no seu exercício de cidadania – ainda são pontuais e consideravelmente racializadas, isto é, se dão de modos e em velocidades distintas para mulheres brancas e negras. A SPM continua sendo a encarregada praticamente exclusiva de desenvolver políticas de gênero, o que é contrário à transversalidade e reduz significativamente o valor destinado à política, uma vez que o que deveria ser partilhado por todos os Ministérios fica a cargo apenas do recurso orçamentário da secretaria, que é ínfimo. Ademais, as ações da SPM estão quase todas voltadas ao enfrentamento da violência que tem sido, há pelo menos uma década, a principal pauta da secretaria, demonstrando a dificuldade de desassociar as políticas de gênero de pautas entendidas como femininas.

Significa dizer que a visão do Estado sobre as mulheres brasileiras parece ter sofrido poucas transformações. Em que pese ter havido fortalecimento da proteção às mulheres em situação de violência e esta ser uma demanda urgente que o Estado precisa atender, elas continuam a ser compreendidas majoritariamente a partir desta ótica da vitimização, sendo-lhes ainda negado o *status* efetivo de cidadãs e agentes políticas; ou seja, políticas de empoderamento e autonomia econômica, como a consolidação do direito à moradia adequada, que permitiriam às mulheres romper com vínculos de dependência e fazer escolhas fundamentadas, ainda não são vistas pelo Estado com a urgência que possuem.

O que objetivei com a narrativa construída no trabalho, portanto, foi fazer uma

representação tão fidedigna quanto possível desta trajetória institucional, mas de forma a manter uma visão crítica que apontasse as inconsistências na atuação do poder público, sobretudo as divergências entre o seu discurso e a sua prática, e ao mesmo tempo reconhecer as conquistas deste percurso, que não são meramente discursivas ou simbólicas, mas impactam mulheres reais. Por esta razão escolhi por empreender pesquisa documental para que, através dos dados oficiais disponibilizados pelo Estado, pudesse compreender a transformação de seu entendimento sobre a cidadania das mulheres brasileiras e sua responsabilidade em reduzir as precariedades impostas a elas.

Em complemento, garantindo o contraponto desta revisão e evitando a unilateralidade da narrativa, me embasei também na perspectiva de outros atores envolvidos neste processo, principalmente os diretamente participantes dele, como pesquisadoras, profissionais, membros de movimentos sociais e órgãos que historicamente empreendem análise crítica da atuação estatal.

Sem olvidar do que aponte como necessitando de aprimoramento ou implementação, acredito que resta comprovada a hipótese de que houve transformação na compreensão do Estado sobre as mulheres brasileiras e sobre sua relação com elas, desde a CF/88, o que significou aumento do seu acesso aos recursos de cidadania – neste caso o direito à moradia adequada, conforme demonstrado com o programa MCMV e outras iniciativas esparsas – e que o principal fator responsável por isso foi a organização dos movimentos de mulheres e sua reivindicação junto ao Estado da institucionalização destas demandas por meio, sobretudo, das políticas públicas; ainda que, como dito, isso não pareça ter se tornado uma política de Estado fortalecida.

Para compreendermos melhor de que modo esses impactos positivos realmente ocorreram e quais medidas são necessárias para aprimorar o processo de institucionalização e alcançar de forma efetiva a diversidade das mulheres brasileiras, é necessário que se invista na coleta de dados com uma metodologia qualitativa sobre suas condições habitacionais e a relação disso com sua qualidade de vida enquanto cidadãs, pesquisa esta que deve ser feita especialmente junto às beneficiárias – potencialmente ou que já o sejam.

Novamente fica evidente que o futuro e aprimoramento das políticas habitacionais para mulheres, e as sociais em geral, depende de incorporar a potência da participação social ativa junto ao Estado, com espaços de diálogo seguros e permanentes, para isso. Nota-se que a sociedade civil e o Estado foram os destacados, no decorrer do trabalho,

como os principais agentes deste processo, e isso se dá porque historicamente foi esta a trajetória que se traçou até o momento.

De qualquer modo, necessário também resgatar que, como apontam os órgãos internacionais que se debruçam sobre a governabilidade democrática e sua relação com o gênero, tais agentes fazem parte de uma tríade, juntamente com o mercado/setor privado, que é um componente tão relevante quanto os outros para garantir a eficácia da institucionalização. Aproxima-se, assim, do cenário ideal no qual a totalidade das pessoas, setores e instituições que compõem a sociedade agem em conjunto, direcionados ao desenvolvimento das mulheres, o que significa dizer, orientados para o aprimoramento da economia e da democracia, como um todo.

REFERÊNCIAS

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. *The danger of a single story*. TED, 2009. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D9Ihs241zeg>. Acesso em 28 mar 2018.

AGÊNCIA CAIXA DE NOTÍCIAS. Disponível em: <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=4550>. Acesso em: 17 set 2018.

ALVES, Carolina Caraíba Nazareth. *Direito à moradia: análise da situação no município de Curitiba à luz de indicadores sociais*. 2010. 216 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CORRÊA, Sônia. Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo. *Seminário Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo*. Belo Horizonte: ABEP, 2009.

AMB. *IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher – Igualdade, Desenvolvimento e Paz – Síntese do documento das mulheres brasileiras*. AMB e AICD, 1995.

ANAIS DA ANC. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 11 mai 2018.

ATLAS BRASIL. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 17 jul 2018.

BANDEIRA, Lourdes Maria. *A transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Brasília: CEPAL e SPM, 2004.

BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Maria Campos de. A transversalidade de gênero nas políticas públicas. *Revista do Ceam*, v. 2, n. 1, 2013, p. 35-46.

BANDEIRA, Lourdes Maria; VASCONCELOS, Márcia. *Equidade de gênero e políticas públicas: reflexões iniciais*. Brasília: Agende, 2003.

BANDEIRA, Lourdes Maria; VIEIRA, Fernanda B. *Brasil: fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Brasília: SPM e Cepal, 2004.

BIROLI, Flávia. *Feminismo e política: uma introdução*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

BARSTED, Leila Linhares. O Direito Internacional e o Movimento de Mulheres. *Estudos Feministas*, v 3, n. 1, 1995, p. 191-197.

BEIJING. *Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher*. Pequim, 1995.

BERMUDEZ, Angeles; ARCIDIÁCONO, Pilar. “Ellas hacen”. Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina. *Revista Estudos Feministas*, v. 26, n. 2, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. *Carta das Mulheres aos Constituintes*. Brasília: 1987.

_____. Ministério das Cidades. Ministério das Relações Exteriores. *Habitat III: elementos orientadores para a posição da delegação brasileira no processo preparatório*. Brasília: MCIDADES; MRE, 2016a.

_____. Ministério das Cidades. *Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília: MCIDADES, SNH, SAE-PR, 2014a.

_____. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: MCIDADES, 2009a.

_____. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: MCIDADES, 2004a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade - Plano plurianual 2008-2011*. Brasília: MP, 2007a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Mais Brasil – mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação*. PPA 2012-2015. Mensagem Presidencial: Brasília: MP, 2011a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2004-2007: projeto de lei*. v. 1. Brasília: MP, 2003.

_____. Presidência da República. *Medida Provisória nº 103*, de 01º de janeiro de 2003.

_____. Presidência da República. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Relatório anual de avaliação do PPA 2016-2019 – Ano-base 2017*. v. 1. Brasília: MPDG, 2018a.

_____. Presidência da República. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas de Gênero – Uma análise dos Resultados do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014b.

_____. Presidência da República. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos Municípios Brasileiros – 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016b.

_____. Presidência da República. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015 – ANO BASE 2015*. v. 2. Brasília: MP, 2016c.

_____. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Brasil 2022*. Brasília: SAE, 2010.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Anais da 3ª Conferência – Autonomia e Igualdade para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2013a.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em situação de risco e Violência*. Brasília: SPM, 2011b.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Anais da Conferência*. Brasília: SPM, 2004b.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. *Boletim Informativo – II CPNM em pauta*. Brasília: SPM, CNDM, 2007b.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. *Textos e roteiros de discussão – Conferência Municipais e/ou Regionais e para as Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM, CNDM, 2007c.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2008.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2004c.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: 2013-2015*. Brasília: SPM, 2013b.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – Relatório de Implementação 2005*. Brasília: SPM, 2006.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Relatório Final de Implementação – I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2005-2007*. Brasília: SPM, 2009b.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Regulamento Interno e Caderno de Propostas – 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2016d.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Texto Base – 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2015.

_____. Presidência da República. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. *RASEAM – Relatório Anual Socioeconômico da Mulher 2015/2016. Ano 3*. Brasília: SPM, 2018b.

CAIRO. *Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*. Cairo, 1994.

CAIXA. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 17 set 2018.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. *Estudos Avançados*, 17 (49), 2003, p. 117-132.

CBIC. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em: 12 set 2018.

CEPAL. *Autonomia das mulheres e igualdade na agenda de desenvolvimento sustentável*. Santiago: ONU, 2016.

_____. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/cepal/>. Acesso em: 10 abr 2018.

_____. *O salto da autonomia: das margens ao centro*. Informe 2011, Documentos de Proyecto, N° 436 (LC/W.436). Santiago: Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe, 2011.

_____. *Planes de igualdad de género em América Latina y el Caribe – Mapas de ruta para el desarrollo*. Santiago: ONU, 2017.

CIDH. *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA, 2017.

CNJ. *Há 12 anos, o Brasil criou a Lei Maria da Penha. Falta investir na prevenção*. CNJ, 27 de julho de 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/87212-ha-12-anos-o-brasil-criou-a-lei-maria-da-penha-falta-investir-na-prevencao>. Acesso em: 22 nov 2018.

CNPD. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/cnpd>. Acesso em: 10 abr 2018.

COLLINS, Patricia Hill. Aprendendo com a *outsider within*: a significação sociológica do pensamento feminista negro. Trad. Juliana de Castro Galvão. *Revista Sociedade e Estado*, v. 31, n. 1, janeiro/abril 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Política Nacional de Habitação: o atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros*. Estudos Técnicos CNM, vol 13. Brasília: CNM, 2010.

COSTA, Ana Alice Alcantara. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. *Gênero*, v. 5, n. 2, 2005, p. 1-20.

COSTA, Joana Simões *et al* (org.). *A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil*. Brasília: IPEA, 2005.

COSTA, Simone da Silva. A Ação Civil como um instrumento de avaliação do PMCMV e de defesa do direito à cidade: o caso do condomínio fechado “Alto do Bosque” em Rio Claro/SP. In: Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrôpoles. Natal/RN: UFRN, 2017.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Estudos Feministas*, ano 10, 1/2002.

ECLAC. *Montevideo Strategy for Implementation of the Regional Agenda within the*

Sustainable Development Framework by 2030. Santiago: UN, 2017.

ENRÍQUEZ, Corina Rodríguez. *Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones*. Trigésima octava reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Mar del Plata: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, 2005.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. *Estudos Feministas*, v. 12, n. 1, 2004.

FAUSTO-STERLING, Anne. *Sexing the body: gender politics and the construction of sexuality*. Nova York: Basic Books, 2000.

FJP. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/institucional>. Acesso em: 16 jul 2018.

INSTITUTO POLIS. Disponível em: <http://polis.org.br/>. Acesso em: 16 jul 2018.

IPEA. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*. Edição Especial, v. 13. Brasília: IPEA, 2007a.

_____. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*. v. 14. Brasília: IPEA, 2007b.

_____. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*. v. 16. Brasília: IPEA, 2008.

_____. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*. v. 19. Brasília: IPEA, 2011.

_____. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*. v. 20. Brasília: IPEA, 2012.

_____. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*. v. 21. Brasília: IPEA, 2013.

_____. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*. v. 22. Brasília: IPEA, 2014.

_____. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*. v. 24. Brasília: IPEA, 2016.

IPEA *et al.* *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. 4. ed. Brasília: IPEA, 2011.

IBGE. Disponível em: <https://indicadoresods.ibge.gov.br>. Acesso em: 24 abr 2018.

IPPUR. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/index.php/pt-br/institutocat/historico>. Acesso em: 16 jul 2018.

IVS. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/sobre>. Acesso em: 04 abr 2018.

JUGMANN, Mariana. Senado constrói primeiro banheiro feminino no plenário. *Agência Brasil*, 06 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-01/senado-constroio-primeiro-banheiro-feminino-no-plenario>. Acesso em 24 abr 2018.

KILOMBA, Grada. *Plantation Memories: Episodes of Everyday Racism*. Münster: Unrast Verlag, 2012.

LIBARDONI, Marlene. Fundamentos teóricos e visão estratégica da Advocacy. *Estudos Feministas*, v. 8, n.2, 2000, p. 207-222.

MACHADO, Lia Zanotta. Beijing – confrontos políticos e desafios intelectuais. *Estudos Feministas*, v 3, n. 2, 1995, p. 414-426.

MAESTRO, Irene. O papel histórico das mulheres nas lutas territoriais. In: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. *Direito à cidade: uma visão por gênero*. São Paulo: IBDU, 2017.

MARCONDES, Mariana Mazzini *et al* (org.). *Dossiê Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013.

MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2014.

_____. *O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada*. Carta Maior: O Portal da Esquerda, 27 de maio de 2009. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>. Acesso em: 19 set 2018.

MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. *Teoria política feminista: textos centrais*. 1. ed. Vinhedo: Horizonte, 2013.

MONTAÑO, Sonia; PITANGUY, Jacqueline; LOBO, Thereza. *Las políticas públicas de género: um modelo para armar. El caso de Brasil*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL e ECLAC, 2003.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa *et al*. Sistemas de Indicadores Municipais no Brasil: experiências e metodologias. In: XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu-MG: ABEP, 2006.

OACDH. *La mujer y el derecho a una vivienda adecuada*. New York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos, 2012.

OAS. Disponível em: <http://www.oas.org/en/cim/default.asp>. Acesso em: 11 abr 2018.

_____. *Strategic Plan 2016-2021 – Inter-American Commission of Women*. Washington: CIM/OEA, 2016.

_____. *Inter-American Program on the Promotion of Women's Human Rights and Gender Equity and Equality (IAP)*, 2000.

_____. *The Institutionalization of a gender approach in the Ministries of Labor of the Americas*. Department of Social Development and Employment, SEDI, 2009.

OIG – OBSERVATÓRIO DE IGUALDADE DE GÊNERO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt>. Acesso em 20 abr 2018.

ONU MULHERES. *Conferências Mundiais da Mulher*. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>. Acesso em: 22 mar 2018.

_____. *Documentos de referência*. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/onu-mulheres/documentos-de-referencia/>. Acesso em: 22 mar 2018.

PEARCE, Diana. The Feminization of Poverty: Women, Work and Welfare. *The Urban & Social Change Review – Special Issue on Women and Work*. v. 11, n. 1-2, 1978, p. 28-36.

PENA, Maria Valéria Junho; PITANGUY, Jacqueline. *A Questão de Gênero no Brasil*. Brasília e Rio de Janeiro: CEPIA e Banco Mundial, 2003.

PINHEIRO, Luana Simões *et al.* *Mulheres e Trabalho: breve análise do período 2004-2014*. Nota Técnica nº 24. Brasília: IPEA, 2016.

PPA
CIDADÃO. Disponível em:
<https://ppacidadeo.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/aplicativo-inicio.xhtml>. Acesso em: 20 jun 2018.

ROLNIK, Raquel (org.). *Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?* São Paulo: LABCIDADE FAUUSP, 2011.

ROSS-LARSON, Bruce *et al.* *Human Development Report 1995*. New York: UNDP e Oxford University, 1995.

SAFFIOTI, Heleith B. Enfim, sós Brasil rumo a Pequim. *Estudos Feministas*, v 3, n. 1, 1995, p. 198-202.

SANTORO, Paula Freire. Gênero e planejamento territorial: uma aproximação. *XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu-MG, 2008.

SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Trad. Guacira Lopes Louro. *Educação e realidade*, v. 20, n. 2, 1995. p.71-99.

SEPIR. Disponível em: <http://www.sepir.gov.br/>. Acesso em: 08 jun 2018.

SILVA, Manuela. Internalizar a igualdade de gênero nas políticas públicas – um caminho em aberto. *Ex aqueo*, n. 2/3, 2000, p. 43-52.

SILVA, Salette Maria da. *A carta que elas escreveram: a participação das mulheres no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988*. 2011. 322 f. Tese (Doutorado em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo) – Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher – NEIM. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FFCH. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

SIOP. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/ead-siop:i-introducao>. Acesso em: 19 jul 2018.

SOARES, Vera. Muitas faces do feminismo no Brasil. In: *Mulher e Política – Gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

SOW, Marilene Mendes. A participação feminina na construção de um parlamento democrático. *E-Legis*, n. 05, 2010, p. 79-94.

SPM. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho>. Acesso em: 07 mai 2018.

STIEGLER, Bárbara. *Género, poder y política*. Bonn: División de Cooperación Internacional de la Friedrich-Ebert-Stiftung. América Latina y Caribe, 2003.

TELES, Maria Amélia de Almeida. *Breve história do feminismo no Brasil*. 1. reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 1999.

UN. *Adequate housing as a component to the right to an adequate standard of living*. In: Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Twenty-fifth session of the Human Rights Council, 2014a.

_____. *Framework of actions for the follow-up to the Programme of Action of the International Conference of Population and Development Beyond 2014 – Report of the Secretary-General*, A/69/62, 2014b.

_____. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik*. In: Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. 19º período de sesiones, 2011.

_____. *The New Urban Agenda*. Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). A/RES/71/256, 2017.

_____. *The right to adequate housing*. In: Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms. Sixty-ninth session of the General Assembly, 2014c.

_____. Disponível em: <http://www.unwomen.org/en/csw/csw59-2015>. Acesso em: 12 abr 2018a.

_____. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5.htm>. Acesso em: 12 abr 2018b.

UN-HABITAT. *Women and Housing: towards inclusive cities*. Nairóbi: UN-Habitat, 2014.

VELOSO, Luiza Lins. O papel das mulheres na luta pelo direito à moradia. In: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. *Direito à cidade: uma visão por gênero*. São Paulo: IBDU, 2017.

VIRREIRA, Sonia Montañó. *Manual de Capacitación: Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe*. CEPAL, 2007.

WERNECK, Jurema. Nossos passos vêm de longe! Movimentos de mulheres negras e estratégias políticas contra o sexismo e o racismo. *Revista da ABPN*, n.1, v. 1, mai/jun 2010.