



**Ana Carolina Brito Brandão**

**Gênero, Governança e Direito à Cidade:  
O lugar das mulheres na agenda urbana  
internacional**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada como requisito parcial para  
obtenção do grau de Doutora pelo programa de  
Pós-Graduação em Direito na PUC-Rio.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Márcia Nina Bernardes  
Co-Orientadora: Prof<sup>a</sup> Stephanie Hennette-Vauchez

Rio de Janeiro  
Agosto de 2019



**Ana Carolina Brito Brandão**

**Gênero, Governança e Direito à Cidade:  
O lugar das mulheres na agenda urbana  
internacional**

Tese apresentada como requisito parcial para  
obtenção do grau de Doutora pelo Programa de  
Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio. Aprovada  
pela Comissão Examinadora abaixo.

**Profª Márcia Nina Bernardes**

Orientadora

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Profª. Stephanie Hennette-Vauchez**

Co-Orientadora

Université Paris Ouest Nanterre La Défense

(Paris X)

**Profª. Virginia Totti Guimarães**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Rafael Soares Gonçalves**

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Profª. Fernanda Ester Sánchez García**

Escola de Arquitetura e Urbanismo – UFF

**Profª. Júlia Ávila Franzoni**

Faculdade Nacional de Direito - UFRJ

Rio de Janeiro, 26 de agosto de 2019

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, da autora e do orientador.

Ana Carolina Brito Brandão

Graduou-se em Ciências Jurídicas e Sociais no ano de 2012 pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio em 2015.

Ficha Catalográfica

Brandão, Ana Carolina Brito

Gênero, governança e direito à cidade : o lugar das mulheres na agenda urbana internacional / Ana Carolina Brito Brandão ; orientadora: Márcia Nina Bernardes ; co-orientadora: Stéphanie Henneville-Vauchez. – 2019.

193 f. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2019.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Gênero. 3. Direito à cidade. 4. Governança. 5. Reprodução social. 6. Organismos internacionais. I. Bernardes, Marcia Nina. II. Henneville-Vauchez, Stéphanie. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. IV. Título.

CDD: 340

## Agradecimentos

Agradeço a minha orientadora, Márcia Nina Bernardes, por todo o suporte e conselhos generosos ao longo desses 6 anos de pós-graduação. Agradeço igualmente a minha coorientadora Stéphanie Hennette-Vauchez por ter me acolhido durante o período de estágio doutoral na França, pelas conversas abertas sobre o meu tema de pesquisa e pelas preciosas sugestões.

Um grande agradecimento à Cecília Caballero Lois, *in memoriam*, por toda a sua dedicação ao ensino e por me fazer desejar um dia ser uma professora tão acolhedora como ela. Foi ela quem me ajudou a trilhar os meus primeiros passos na academia e quem me ensinou que o caminho se faz ao caminhar.

Ao meu companheiro de vida, Rafael Barros Vieira: todo amor do mundo por tudo que compartilhou, passo a passo, desse processo comigo. Ele que me deu toda a força que eu precisava, e ao mesmo tempo fez desse momento o mais leve possível. Por tudo que ainda construiremos juntos.

À minha família: Gláucia, Luiz Paulo, Thiago, Luiza e Babu. Sem o seu apoio e o seu amor, eu jamais teria alcançado a linha de chegada.

E um grande agradecimento às amigas e pessoas tão queridas que compartilharam os risos e desesperos, as pausas nas bibliotecas e muito café: Mariana Imbelloni, Olga, Camilinha, Thais, Maira, Marina, Fernanda Pradal, Gabi Farias, Leticia Maione, Mariana, Joanna, Marina G., Marinna, Amandinha, Fernanda Frattini, Renata, Carol Mattoso, Carol Santos, Carol Pires, Nat Damazio, Ana Cecília, Fernanda Araújo, Erick e Ju Kazan.

À Beatriz Sancovschi, pelo acolhimento e pela escuta nas mais diversas e adversas situações.

Agradeço também à minha tradutora, Clarissa Ribeiro, pela paciência e por ter se tornado uma amiga e uma leitora generosa da tese.

À querida família que a França me deu. Agradeço cada pessoa que tornou Paris um lugar mais acolhedor: Lícia, Therry, Rosa, Norma, Gabi, Sandra, Mariana, Mônica, Adriana, Naira, Vivi, Felipe, Ana, Andrea, Alexandre e Clarissa. Um agradecimento especial ao nosso grupo de estudos que me deu a oportunidade

de compartilhar a minha pesquisa e receber enormes contribuições.

Aos membros da banca pela disponibilidade em ler e comentar o meu trabalho. Um agradecimento especial às professoras externas, Fernanda Sánchez e Júlia Franzoni, que se dispuseram a fazer os pareceres.

A todo o corpo docente da PUC-Rio que contribuiu na a minha formação durante todos esses anos de pós-graduação, em especial à professora Bethânia Assy pelo apoio institucional para a realizar o meu sonho de fazer o doutorado sanduíche e ao professor Adriano Pilatti que tanto me inspirou com o seu trabalho no grupo de extensão e pesquisa “Terras e Lutas”.

Obrigada igualmente ao grupo “Terras e Lutas” pela oportunidade de trocas com pessoas tão engajadas e sensíveis, e por dar à nossa contribuição pessoal uma significação coletiva.

À Carmen e ao Anderson, pela paciência e por toda a disposição em ajudar.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES- Código de Financiamento 001). Sendo assim, agradeço à CAPES e à PUC-Rio, pelos auxílios e bolsas sem os quais nada disso teria sido possível.

## Resumo

Brandão, Ana Carolina Brito; Bernardes, Márcia Nina (Orientadora). **Gênero, Governança e Direito à Cidade: O lugar das mulheres na agenda urbana internacional**. Rio de Janeiro, 2019. 193p. Tese de Doutorado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A proposta da tese é compreender, de maneira crítica, como a questão de gênero e o sujeito “mulher” são construídos discursivamente na agenda urbana internacional a partir da Conferência Habitat II (1996). Investigam-se as condições de emergência de enunciados sobre as mulheres, o papel que elas exercem na cidade e de orientações para promover a sua inclusão nas políticas urbanas dos organismos internacionais. A partir da análise documental de materiais selecionados do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) e do Banco Mundial, observou-se a regularidade, a repetição e a circulação determinados enunciados, através de formas variadas, que produzem um reforço mútuo de certo enquadramento da gestão urbana e da igualdade de gênero que dá suporte ao modelo de desenvolvimento hegemônico. O objetivo dessa tese é perseguir os efeitos desse discurso na elaboração de noções sobre o direito à cidade a partir da perspectiva de gênero.

## Palavras-chaves

Gênero; Direito à Cidade; Governança; Reprodução Social; Organismos Internacionais.

## Résumé

Brandão, Ana Carolina Brito; Bernardes, Márcia Nina (Directeur de thèse). **Genre, Gouvernance et Droit à la ville: le lieu des femmes dans l'agenda urbain international**. Rio de Janeiro, 2019. 193p. Tese de Doutorado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Cette thèse se propose de comprendre de manière critique comment la question du genre et le sujet "femme" sont construits discursivement dans l'agenda urbain international depuis la Conférence Habitat II (1996). Nous examinons l'émergence d'énoncés sur les femmes, leur rôle dans la ville et d'orientations pour promouvoir leur inclusion dans les politiques urbaines des organisations internationales. Sur la base d'une analyse documentaire de matériaux choisis issus du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT) et de la Banque mondiale, il a été observé la régularité, la répétition et la circulation d'énoncés déterminés, sous différentes formes, produisant un renforcement mutuel d'un certain encadrement de la gestion urbaine et de l'égalité des sexes qui soutient le modèle de développement hégémonique. Le but de cette thèse est de poursuivre les effets de ce discours dans l'élaboration des notions sur le droit à la ville dans une perspective de genre.

## Mots-clés

Genre; droit à la ville; gouvernance; reproduction sociale; Organismes Internationaux.

## **Abstract**

Brandão, Ana Carolina Brito; Bernardes, Márcia Nina (Supervisor). **Gender, Governance and Right to the City: The place of women in International Urban Agenda**. Rio de Janeiro, 2019. 193p. Tese de Doutorado –Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The thesis proposal is to critically understand how the issue of gender and the subject "woman" are constructed discursively in the international urban agenda since the Habitat II Conference (1996). It investigates the emergence of statements about women, their role in the city and orientations to promote their inclusion in the urban policies of international organizations. Based on a documentary analysis of selected materials from the United Nations Human Settlements Program (UN-HABITAT) and the World Bank, it was observed the regularity, repetition and circulation of determined statements, in various forms, that produces a mutual reinforcement of a certain framework of urban management and gender equality that supports the hegemonic development model. The purpose of this thesis is to pursue the effects of this discourse in the elaboration of notions on the right to the city from a gender perspective.

## **Keywords**

Gender; Right to the City; Governance; Social Reproduction; International Organisms.



## Sumário

1. Introdução	12
2. Governança, Direito e Cidade	24
2.1. A passagem do planejamento moderno para o empreendedorismo urbano	27
2.2. O Direito à Cidade: Do local ao global	37
2.3. A transformação do papel das cidades na governança global	44
2.3.1. A cidade e a reprodução social: urbanização a baixo custo	46
2.3.2. O giro espacial: O local na agenda internacional	51
2.4. A Agenda Habitat e a Questão de Gênero	61
3. Gênero, Políticas Urbanas e Desenvolvimento	72
3.1. A mulher e o local na agenda internacional	74
3.1.1. Gênero e Governança Urbana	84
3.1.2. Gênero e Prosperidade	92
3.2. Cidades globais, políticas de gênero locais: desafios que atravessam o sul e o norte	107
3.3. Teorias e lutas feministas pelo direito à cidade	118
4. A Institucionalização das Políticas de Gênero e a Reestruturação da Reprodução Social	132
4.1. Entendendo o campo “Gênero e Desenvolvimento” e os seus dilemas	135
4.2. Gênero, Direito e Regulação no Discurso do Desenvolvimento	147
4.3. A Crise da Reprodução Social no Neoliberalismo	155
5. Considerações Finais	178
6. Referências Bibliográficas	182

## **Lista de abreviaturas e siglas**

AFC- Aid to Families with Children

AGGI – Advisory Group on Gender Issues

CAMEBA - Caracas Slum Upgrading Project

CEDAW – Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination  
Against Women

CEB – Coordenação dos Chefes Executivos da ONU

CEO – Chief Executive Officer

CNUEH – Centro das Nações Unidas para Estabelecimentos Humanos  
das Nações Unidas

CNUAH – Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos das  
Nações Unidas

DSA – Dimensões Sociais do Ajuste

ECOSOC – Economic and Social Council

ERA - Equal Rights Amendment

EUA – Estados Unidos da América

FCPA – Federación de Comedores Populares Autogestionarios

FMI – Fundo Monetário Internacional

FMU – Fórum Mundial Urbano

GAD – Gender and Development

GEAP – Gender Equality Action Plan

Habitat – Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos  
Humanos

HIC – Habitat International Coalition

HCE<sup>fh</sup> - Haut Conseil à l'Égalité des femmes et des hommes

HOMES – Homakers Organization for a More Egalitarian Society

IFI – International Financial Institution

IULA – International Union of Local Authorities

NOW – National Organization for Women

NWP – National Women's Party

ONG – Organização não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ONU- Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

PED – Países em desenvolvimento

PNUD -Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNCHS – United Nations Centre for Human Settlements

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNIFEM- United Nations Development Fund for Women

UN-SWAP – United Nations System-wide Action Plan

USAID - United States Agency for International Development

WACLAC – World Association of Cities and Local Authorities Association Coordination

WAD- Women and Development

WID- Women in Development

WTUL – Women’s Trade Union League

## 1. Introdução

Essa pesquisa se iniciou com uma pergunta simples: o que seria o direito à cidade desde uma perspectiva de gênero? Essa indagação emergiu da percepção de que a reivindicação por direito à cidade para as mulheres se tornou, em anos recentes, fonte de debates e lema estampado em cartazes e faixas em manifestações públicas no Brasil. Isso ficou mais evidente a partir de 2013, quando protestos de grande porte, formados por uma diversidade de sujeitos e pautas políticas, tomaram as ruas do país. Apesar do caráter difuso do movimento, não foi um “raio em céu azul”, pois desde o anúncio da realização de megaeventos esportivos no país, diversos protestos foram desencadeados por processos de resistência contra remoções<sup>1</sup> e de violações de direitos em decorrência da intensificação da ocupação militar nas favelas como principal medida da política de segurança pública<sup>2</sup>.

1Investiguei casos de remoção, tanto na minha monografia de graduação como também na minha dissertação de mestrado, provocados por projetos urbanos municipais, aprovados após a confirmação de que o Brasil, e principalmente o Rio de Janeiro, sediaria grandes eventos (como a Copa do Mundo e as Olimpíadas) com projeção internacional. Na monografia, realizei um estudo sobre os impactos da operação urbana consorciada (OUC), instrumento jurídico previsto no Estatuto da Cidade que disciplina a implementação da parceria público-privada para gerir áreas delimitadas do espaço urbano, na região portuária da cidade do Rio de Janeiro, considerada uma das principais obras olímpicas. Investiguei seus principais objetivos, funcionalidades e as reivindicações dos usuários e habitantes da região afetada. Em suma, o que se observou é que apesar de a previsão legal exigir o controle social com a participação da população diretamente afetada, bem como uma contrapartida para a mesma, muitas famílias pobres foram deslocadas de suas casas sem acesso à informação e o direito de participar dos processos decisórios, ferindo o princípio da gestão democrática da cidade (BRANDÃO, 2012). Na dissertação, continuei a investigação em torno dos impactos das parcerias público-privada no direito à cidade, mas desta vez analisei a operação urbana consorciada da região central da cidade de Niterói e realizei um recorte de gênero. Investiguei um caso que repercutiu nos principais meios de comunicação, a expulsão violenta de trabalhadoras sexuais que alugavam apartamentos do primeiro ao quarto andar de um prédio que há 40 anos abrigava a atividade, após a aprovação do plano de reestruturação urbana. Não obstante a prostituição independente não ser crime, e o atual modelo de planejamento hegemônico da cidade (planejamento estratégico) clamar pela representação da diversidade, observei práticas regulatórias e reificadoras do papel de gênero ao atrelar concepções de “modernização” e “comunidade segura” a reatualização de ações de contenção, exclusão e vigilância das prostitutas (BRANDÃO, 2015).

2A título de exemplificação, podemos citar dados alarmantes divulgados, recentemente, pelo Instituto de Segurança Pública que apontam para um aumento de 135% de homicídios decorrente de intervenção policial entre 2015 e 2016, na cidade do Rio de Janeiro, que este ano é sede dos jogos olímpicos. <http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=357>, última visita 30/06/2016. Além das remoções forçadas, que se somaram a 22.059 famílias em 2015, segundo o dossiê do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas. Ver [http://www.childrenwin.org/wpcontent/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AARio2015\\_low.pdf](http://www.childrenwin.org/wpcontent/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AARio2015_low.pdf), última visita 01/07/2016. Para uma leitura sobre os processos que desencadearam as manifestações em massa, olhar: HARVEY, 2013.

O fato de a composição dos movimentos sociais e organizações comunitárias, que impulsionaram essas pautas, ter sido largamente formado por mulheres, suscitou, em diversas instâncias<sup>3</sup>, reflexões sobre experiência urbana deste grupo social e a necessidade de promover políticas específicas para assegurá-las o direito à cidade. Igualmente, foi significativa a grande adesão espontânea à Marcha das Vadias<sup>4</sup> em 2011, quando diversas mulheres, muitas jovens e sem experiência anterior em organização política, foram às ruas contra as práticas de culpabilização das vítimas de violências sexuais e sexistas. O protesto foi marcado por uma estética performática na qual as participantes vestiam roupas consideradas “provocativas” - curtas, decotadas, meia arrastão, cores fortes, ou expondo nudez – e lavavam cartazes, bem como palavras de ordem com tom de deboche<sup>5</sup>. Tratava-se de expor ao ridículo a lógica de culpar as mulheres pelas violências que sofrem em razão do seu comportamento ou de sua vestimenta.

Essa prática de culpabilização, dentre outros efeitos, provoca a internalização da responsabilidade pela sua integridade física e moral, de modo que se naturaliza a necessidade de que as mulheres precisem adotar estratégias individuais para evitar a violência: escolher roupa apropriada, saber se portar em espaço público e onde se posicionar no transporte coletivo, controlar horários, evitar lugares pouco iluminados ou com baixa circulação de pessoas, assim por diante. Desse modo, a proposta também acendeu discussões em torno da segurança das mulheres no espaço público (vias, praças, equipamentos e transportes urbanos), assim como as condições e possibilidades de exercerem o

3Nas universidades, nos fóruns de movimentos sociais, espaços de articulações das lutas urbanas e feministas, dentre outros. Um registro desse momento pode ser encontrado no livro “Atingidas: histórias de vida de mulheres na cidade olímpica”, organizado pelo Instituto PACS, 2016. Disponível em: <http://biblioteca.pacs.org.br/publicacao/atingidas-historia-de-vida-de-mulheres-na-cidade-olimpica/> Último acesso: 14/05/2019 Também vale registrar que a candidatura da vereadora Marielle Franco, brutalmente assassinada em março de 2018, foi articulada em torno de pautas de promoção do direito à cidade para as mulheres, como por exemplo, a proposta de instituir creche noturna (PL 17/2017) e o combate ao assédio no transporte público (PL 417/17). Para mais informações: <https://www.caurj.gov.br/marielle-franco-defensora-dos-direitos-humanos-e-do-direito-a-cidade/> Último acesso: 14/06/2019 e <http://www.generonumero.media/quatro-propostas-de-marielle-franco-em-prol-das-mulheres-e-da-equidade-de-genero/> Último acesso: 14/06/2019.

4Inspirada no movimento Slut Walk que começou no Canadá depois que policiais declararam que vítimas de estupro provocavam a violência por conta do comportamento de “vadia”, esse movimento chegou no Brasil no mesmo ano e teve diversas edições. Para aprofundar a leitura desse tema: GOMES, 2018.

5Lembrar que essa estética foi também utilizada nos protestos do Prédio da Caixa em Niterói, como descrevo na minha dissertação, citada anteriormente.

direito de circular e ocupar a cidade.

A participação e a segurança das mulheres na cidade, negligenciadas<sup>6</sup> por muito tempo enquanto um problema social, têm recebido mais atenção em algumas agendas de governo<sup>7</sup>, assim como outras pautas urbanas<sup>8</sup> como a questão da moradia adequada. No Brasil, por exemplo, a lei 11.977/2009, que institui o programa federal de moradia “Minha Casa, Minha Vida” e dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, no artigo 35 prioriza a titulação da propriedade ou da posse em nome da mulher. Uma das principais justificativas para isso é o crescente número de família monoparentais chefiada exclusivamente pelas mulheres. Apesar de ter sido uma luta encabeçada pelo movimento da reforma urbana como uma medida de equalizar as relações de gênero, quando traduzido para o âmbito institucional, essa iniciativa ressoou mais como uma mecanismo de proteção à família<sup>9</sup>.

Como apresentaremos no capítulo 2, a França incorporou a perspectiva de gênero ao novo programa de coesão urbana aprovado em 2014 junto à lei pela igualdade real, em que ambos preveem políticas de gênero locais. Além disso, em anos recentes o assédio no espaço público resultou em discussões avivadas e

6Com efeito, a formação das cidades industriais é marcada por políticas e discursos de autoridades que naturalizaram os riscos de uma mulher sozinha ou não acompanhada no espaço público, apoiados em pressupostos relativos a vulnerabilidades biológicas e psicológicas. A mulher que ocupava o espaço público era a prostituta, alvo de medidas médico-sanitárias porque era considerada uma ameaça à ordem pública e moral. Em razão de serem classificadas como perigosas, frequentemente eram separadas e confinadas em áreas delimitadas da cidade, para que não convivessem com as mulheres “de família” (RAGO, 1985). Às mulheres “respeitáveis”, em razão de sua suposta vulnerabilidade, designava-se o espaço privado no qual ela eram responsáveis pela organização da domesticidade. Como afirma Elizabeth Wilson (1992): “Nos planos originais das utopias do século XIX e início do XX, a intenção tinha sido a de colocar as mulheres em segurança nas áreas da domesticidade e do consumo” (p.127). Faço essa discussão na minha dissertação de mestrado, olhar: BRANDÃO, 2015.

7Existe inclusive campanhas globais como “Safe and Friendly Cities for All” da UNICEF, ONU-Habitat e ONU-Mulheres: [https://www.unicef.org/media/media\\_58984.html](https://www.unicef.org/media/media_58984.html) Último acesso: 14/06/2019

8Além da questão da moradia, outra política que cabe menção é a instituição do vagão exclusivo para mulheres no transporte metroviário e ferroviário, nos horários de picos em dias de trabalho, como medida de combate ao assédio sexual no espaço público. Essa medida foi incorporada apenas em alguns estados, como no Rio de Janeiro através da lei 4.773/2006, mas suscitou controversas sobre a sua eficácia entre feministas nacionalmente. Para um aprofundamento desse debate: ALBUQUERQUE, 2016.

9 A luta das mulheres na reforma urbana é registrada no livro: GOUVEIA e FERREIRA, 2008. No texto “O ‘protagonismo das mulheres’ nas políticas e programas sociais nos governos Dilma”, Emily Marques Tenorio (2017) demonstra a partir dos pronunciamentos que justificam algumas políticas sociais em nome das mulheres, entre elas o “Minha Casa, Minha Vida”, são orientadas à proteção da família (familismo) no qual reforçam as responsabilidades de cuidado atribuídos a elas.

campanhas que culminaram na recente lei n. 2018-703 de 03 de agosto de 2018 que tornou esse ato contravenção penal. Mostraremos que a forma como esse problema foi endereçado pelo poder público é criticado por algumas organizações feministas que veem uma tentativa de marginalização de homens de bairros populares, cujos corpos são marcados por sua origem étnica, racial e de classe.

Desse modo, verificamos iniciativas recentes de assimilação das críticas feministas ao urbanismo, que sinalizam as dificuldades que as mulheres têm de participar e se apropriar do espaço urbano. No entanto, como afirmam Hancock e Lieber (2017) ao analisar o caso francês, quando traduzidas para o âmbito institucional, as práticas espaciais femininas tendem a ser homogeneizadas e estereotipadas, refletindo representações de mulheres “respeitáveis” (mães e esposas) ou vítimas em potencial (p. 18). Por isso, através da percepção de que as mulheres não estão totalmente ausentes das políticas urbanas, é importante apreender *como* elas foram incorporadas, em quais tipos de enquadramento e de que maneira são representadas.

Essa tese partiu do interesse de compreender as condições de emergência de um conjunto de enunciados sobre a experiência das mulheres nas cidades e de prescrição de políticas para promover a sua participação e inclusão na esfera local, no âmbito dos organismos internacionais. Desde meados da década de 90, marcado pela forte mobilização em torno da Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim (1995), momento em que os organismos internacionais adotam a estratégia do *gender mainstreaming*<sup>10</sup>, e também da Conferência Habitat II (1996), que contou com a intensa participação de organizações feministas e de mulheres, nota-se a entrada das mulheres na agenda urbana internacional. Investigar as orientações dos organismos internacionais para a promoção da igualdade de gênero nas políticas urbanas importa pela enorme persuasão que as suas diretrizes exercem no âmbito das legislações nacionais dos países na periferia do capitalismo, incluindo o direito urbanístico, e também porque intercede nas disputas em torno dos sentidos do direito à cidade.

No primeiro capítulo, expomos de que maneira a cidade emerge como uma

<sup>10</sup>Esse termo será explicado no capítulo II, mas em breves palavras trata-se de um modo de avaliação das ações e políticas institucionais em todas as suas etapas, desde a formulação até a implementação. O Conselho Econômico e Social da ONU forneceu uma definição oficial pela conclusão consensualizada 1997/2.

entidade atuante na esfera internacional e é incorporada ao projeto de governança global. Na medida em que se torna uma peça importante para a noção de desenvolvimento hegemônico, e as lutas pelo direito à cidade também se transversalizam e formam alianças transnacionais, a cidade se transforma em objeto de regulação do direito internacional. Os organismos internacionais se empenham em elaborar diretrizes para nortear reformas institucionais e legislativas para conformar os governos locais ao ideal de gestão urbana eficiente (a “boa governança”).

No primeiro item, narramos o processo pelo qual a cidade deixa de ser apenas uma subdivisão administrativa no interior dos Estados nacionais e ganha relativa autonomia de gestão para captar recursos próprios e desenvolver-se econômico-socialmente. Em seguida, mostramos como a categoria “direito à cidade” emerge nas lutas contra a disciplina das cidades fordistas e se redefine diante da reação neoliberal a essas insurgências e de mudanças nas formas de governo. No terceiro item, apresentaremos como a cidade passa a ser alvo de ingerência dos organismos internacionais, as mutações da concepção sobre o seu papel e as políticas urbanas impulsionadas por esses órgãos. O Banco Mundial terá uma atuação muito forte nesse sentido; em um primeiro momento, através do financiamento de projetos de urbanização nos países da periferia do capitalismo e, posteriormente, como órgão consultor que presta assistência técnica para formular planos de gestão.

O Banco Mundial é uma instituição financeira multilateral formado no fim da Segunda Guerra Mundial, na Conferência de Bretton Woods, com o propósito primordial de auxiliar a recuperação de países que foram assolados pela guerra. Posteriormente, impulsionou e prestou financiamento à industrialização dos países periféricos com o objetivo de conter a expansão dos regimes socialistas durante a Guerra Fria. Na década de 80, já sob a hegemonia do neoliberalismo, o Banco Mundial passou a exercer a função de produtor de conhecimento e de saberes especializados em temas relativos ao desenvolvimento. Desse modo, a instituição direciona as suas atividades para a prestação de consultoria técnica legal, econômica e política para inferir na articulação da governança neoliberal (ARANTES, 2004, p. 10).



As Nações Unidas desde 1976 promovem, de 20 em 20 anos, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat) com Estados, agências internacionais, organizações não-governamentais (ONGs) e outras entidades da sociedade civil para estabelecer uma agenda em comum de acordos relativos ao desenvolvimento das cidades e das políticas de urbanização. No segundo encontro Habitat, marcado pela forte presença de organizações de mulheres, a agenda adota o compromisso de promover a igualdade de gênero, e também formula políticas e ações de inclusão e participação deste grupo social na gestão urbana. Em razão disso, o último item do primeiro capítulo se dedica a analisar a incorporação das mulheres na agenda urbana internacional, tanto na Habitat II (1996) quanto na Habitat III (2016), destacando os principais enunciados que descrevem as atividades que elas exercem no meio urbano e as orientações para promover a igualdade de gênero.

Através da resolução 56/206<sup>11</sup>, em 2002, adotada pela Assembleia da ONU em 2002, a Habitat tem o seu status elevado a Programa das Nações Unidas para assentamentos humanos (ONU-Habitat) sob coordenação do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC – sigla em inglês), o que reforça a importância do seu mandato na elaboração de orientações para o desenvolvimento das cidades e de estratégias de redução da pobreza<sup>12</sup>. Enquanto programa, a ONU-Habitat coordena todas as ações das Nações Unidas para assentamentos humanos e trabalha junto à Assembleia Nacional e a ECOSOC<sup>13</sup>; além disso, o diretor executivo do programa também ocupa o posto de subsecretário-geral das Nações Unidas. Desse modo, o programa tem a missão de elaborar as estratégias da ONU para alcançar as metas estabelecidas nos acordos internacionais como, por exemplo, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os documentos que guiam o mandato da ONU-Habitat, além da resolução 56/206, são as Agendas Habitat, elaboradas por consenso nas conferências que se realizam de 20 e 20 anos entre os países-membros do sistema, e posteriormente, endossadas pela

11Disponível em: [http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/2070\\_7834\\_gaf.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/2070_7834_gaf.pdf) Último acesso: 06/06/2019

12Para mais informações: <https://fr.unhabitat.org/a-propos/history-mandate-role-in-the-un-system/> Último acesso: 06/06/2019

13Para consultar o organograma do Sistema ONU: <https://nacoesunidas.org/organismos/organograma/> Último acesso: 06/06/2019

Assembleia Geral da ONU<sup>14</sup>.

No capítulo dois, através da recuperação da trajetória de institucionalização da perspectiva de gênero nos organismos internacionais pelo instrumento *gender mainstreaming* e a pela análise documental de relatórios produzidos pela ONU-Habitat, em um primeiro momento, buscamos apreender as noções de gênero, cidade e políticas urbanas que norteiam a atuação do programa. Escolhemos os dois principais documentos de caráter analíticos, com descrições densas de diagnóstico, de planejamento de políticas e ações e de recomendações para a promoção da igualdade de gênero, que foram elaborados em períodos diferentes. O primeiro, de 2001, chama-se “Women and Urban Governance” (UNCHS, 2001) e foi produzido cinco anos após a Habitat II, período no qual se avaliava o avanço da implementação dos acordos estabelecidos no encontro. O segundo documento, escrito em 2013, denomina-se “State of Women in Cities 2012-2013”, formulado mais de dez anos depois, quando se intensificam as atividades do programa voltadas à incorporação da perspectiva de gênero através do Plano de Ação pela Igualdade de Gênero.

Na nossa pesquisa, identificamos duas linhas principais sobre as quais os esforços desses organismos são concentrados para integrar as mulheres às cidades: a participação na “governança urbana” e o “empoderamento econômico”. Em razão disso, nos deteremos na análise dessas duas estratégias. Uma das justificativas da atenção contemporânea ao tema é que, em geral, associa-se os níveis de urbanização a maior mobilidade social das mulheres e o deslocamento das relações patriarcais. No entanto, os dados apontam que elas são a maioria dos pobres urbanos, habitam moradias precárias e ocupam baixos postos de trabalhos informais. As mulheres também, seguem vivendo diversos tipos de violências, tanto no espaço público quanto doméstico, desde a não efetivação do direito à moradia adequado até assédios nas ruas e transportes.

Apesar do foco em dois relatórios para que fosse possível apreender os

14 A Agenda Habitat II e a Declaração de Istambul, de 1996, foram adotadas pela Assembleia Geral da ONU através da Resolução 51/177. Disponível em: <https://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-177.htm> Último acesso: 06/06/2019 A Nova Agenda Urbana, produzida em Quito, de 2016, foi endossada pela Assembleia Geral da ONU através da Resolução A/RES/71/256. Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_71\\_256.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf) Último acesso: 06/06/2019

enquadramentos realizados por meio da percepção dos recortes de temas, diagnósticos e orientações, outros documentos produzidos pela própria ONU-Habitat e também pelo Banco Mundial foram colocados em diálogo ao longo da análise. Isso porque um dos objetivos dessa tese é apontar a regularidade, a repetição e a circularidade de certos enunciados sobre a mulher, os papéis que elas exercem na cidade e as políticas de promoção da igualdade de gênero. Ainda que sejam organismos com funções diferentes e independentes, a reiteração e circulação de certos enunciados, que tomam formas variadas, produzem um reforço mútuo de um determinado enquadramento do modo de acessar o tema que naturaliza *certa* perspectiva como se fosse a única via possível. Assim, identificamos uma matriz discursiva, um compartilhamento de uma visão sobre o modo de governar que se expressa através desses enunciados e demonstram linhas de continuidades das ações desses órgãos. Segundo Regina Magalhães de Souza (2006), “(...) a expressão matriz discursiva refere-se a um modo de explicar a sociedade que abre um leque de enunciados possíveis, simultâneos ou não, compatíveis ou não entre si, permitindo a produção de arquiteturas diversas de um discurso” (p. 63).

Pedro Arantes também usou a categoria “matriz discursiva” quando analisou as políticas urbanas do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ele notou que há uma tendência na literatura sobre o tema analisar as diferentes fases de políticas institucionais como situações conjunturais particulares, depositando ênfase na capacidade de renovação desses organismos através da avaliação de suas apostas políticas, de erros e acertos. Nesta esteira, conferem uma visão de que “os bancos podem lançar novas agendas, que substituem as anteriores, 'novos consensos', que tenham faces mais (ou menos) humanas” (ARANTES, 2004, p. 90).

De fato, Edmundo Werna, como assessor de assuntos urbanos da ONU, colocou em termos de “ajustamento com uma face humana”, os programas de alívio de pobreza como uma avaliação posterior dos efeitos negativos do “ajustamento estrutural” sobre os pobres urbanos, enfatizando que, através deles, “muitas vidas foram salvas” (WERNA, 1996, p. 25). Por outro lado, o que Arantes faz é justamente olhar as permanências e compreender as diferentes estratégias

discursivas como derivadas de uma mesma matriz:

Temos como hipótese a existência de importantes convergências entre as agendas, muitas vezes encobertas por vocabulários e fraseologia específicos de cada década, mas cuja identificação nos traz elementos para reconhecer uma linha programática duradoura. A nosso ver, há recorrência na prática discursiva e nos fundamentos das políticas formuladas pelas duas instituições, o que confere coerência estrutural à sua ação, a despeito das variâncias secundárias (ARANTES, 2004, p. 31).

Arantes entende que há um programa que perpassa no tempo, apesar das modulações do discurso institucional. Essas modulações não retiram a força que este discurso tem de transformar, moldar e conduzir relações sociais de acordo com a racionalidade neoliberal. A partir dessa percepção, queremos compreender, nesta pesquisa, a prática discursiva voltada a formular políticas afirmativas para mulheres na cidade no âmbito das agências internacionais, não só como um modo de compensação da pobreza derivado de efeitos “negativos”, “colaterais” ao ajuste urbano, mas como um discurso institucional determinado a uma certa produção subjetiva.

Entendemos, junto a Foucault, que o discurso não apenas descreve ou fundamenta uma determinada prática, ele também produz realidade, atua em um campo de forças, constitui e posiciona sujeitos de maneira normativa (FOUCAULT, 1999). Assim, a produção de sentidos através de objetos simbólicos, que são os enunciados, está atrelada a processos históricos que permitem a provocação de efeitos materiais dos discursos. Para compreender como certos enunciados sobre a relação entre as mulheres e as cidades interagem e intervêm na realidade, é preciso explicitar os processos de significação e construção do sujeito a partir dos vetores que atravessam a sua formulação.

Como afirma Regina Magalhães de Souza (2006), “o discurso não permite a visibilidade do discurso como discurso (...) e se apresenta como se fosse a própria realidade das coisas” (p. 16). Em outras palavras, o discurso não se apresenta de maneira transparente e bem delimitada; cabe ao pesquisador observar as regularidades dos enunciados, interrogar as suas condições de aparição, como se sustentam e quais são os movimentos e as formas que tomam na prática social. A partir dos diagnósticos que são feitos, os temas que aparecem em destaque, a forma de endereçar os problemas identificados, a descrição dos papéis das cidades

e das mulheres, apreendemos as escolhas de enquadramentos para tratar o tema.

Como um conjunto de enunciados são organizados e formam um discurso sobre a experiência urbana das mulheres é o que observamos através da análise de uma amostra em que se pode notar não só a regularidade, mas também a repetição e circulação enunciativa entre organismos internacionais. Na tese, os materiais que compõe a amostra são da ONU-Habitat e do Banco Mundial porque se identificou uma convergência significativa de agendas e proposições, não só em assuntos urbanos em geral, mas também na identificação das questões de gênero na cidade. Não raro nos documentos da ONU-Habitat encontramos referências a dados, pesquisas e orientações produzidas no âmbito do Banco Mundial. Na nossa percepção, através dessa operação formam-se consensos com os quais esses organismos intervêm e orientam o campo de possibilidades e as ações de indivíduos ou grupos de pessoas que se abrem a partir das lutas sociais. Os consensos não são resultados de manifestações expressas de concordância, mas por essas operações de reforço mútuo de estratégias. Como Fernanda Sánchez, entendemos que os organismos internacionais se posicionam como centros de irradiação de um saber/poder que interfere diretamente na formulação de um modelo de políticas urbanas que é replicado globalmente:

A concepção e o compartilhamento de orientações para a política urbana por parte dessas agências, aos quais se ajusta o financiamento multilateral dos projetos que traduzem essa política, faz com que os organismos internacionais que desempenham um papel de mobilização e de difusão do conhecimento – o UNCHS, por exemplo – tenham também um papel ideológico, de difusão de um saber, em seus projetos e operações de controle externo sobre as políticas nacionais, regionais e locais relativas às questões urbanas. (SÁNCHEZ, 2010, p. 268).

No capítulo 2, mostraremos como os movimentos urbanos das décadas de 80/90, impulsionados pelas mulheres, reorientaram as estratégias dos organismos internacionais, que passaram a formular políticas de redução da pobreza com foco na participação e promoção desse grupo social, especialmente a partir de 1995, ano da Conferência das Mulheres em Pequim. As pesquisas que documentaram essas lutas sociais desencadeadas a partir do ajuste estrutural nos países do sul global, demonstram que as mulheres agem coletivamente a partir de redes criadas em seus locais de moradia para direcionar estratégias de sobrevivência frente a retirada de incentivos públicos à organização da reprodução social. Esses

movimentos extravasam a escala local e passam a produzir impactos institucionais; chegam às instâncias internacionais como denúncias sobre a feminização da pobreza e o impacto negativo da política de desenvolvimento hegemônica sobre as mulheres.

Contudo, como argumentaremos ao longo dessa tese, a maneira pela qual os organismos internacionais assimilam e incorporam essas críticas, não reorienta essas estratégias dominantes, mas reforça-as. Observamos nos materiais analisados, o reconhecimento das ações concretas que as mulheres mobilizam para possibilitar as atividades de reprodução social em seus lares e comunidade e, por outro, o incentivo à sua participação, advogando a necessidade de incluí-la na chamada “governança urbana”. O uso de um léxico comum dá a impressão de um entendimento, o compartilhamento de uma mesma crítica e, portanto, um consenso. No entanto, uma análise mais fina dos processos sociais que possibilitam a ativação desse léxico, por esses organismos, mostra que isso é feito sem contradizer as orientações relativas ao projeto urbano neoliberal que produziu essa circunstância.

Demonstraremos, na tese, que não se trata apenas de uma apropriação com efeito de despolitizar, mas uma forma de enquadramento da realidade que posiciona as mulheres normativamente na figura de “colaboradoras” do desenvolvimento urbano, em que se desloca sobre elas, parcialmente, a responsabilidade de gestão local das crises permanentes da reprodução social. Exporemos como os enquadramentos produzidos pelos organismos internacionais parecem conduzir a integração das mulheres enquanto “meios” para atingir metas de desenvolvimento previamente estabelecidas, e não como agentes de sua própria história. Por outro lado, apresentaremos a emergência do debate sobre políticas urbanas para as mulheres na década de 80, que reflete uma expansão da luta pelo direito à cidade a partir da reformulação da organização da reprodução social.

No terceiro capítulo, para compreender melhor essa problemática, apresentaremos a formação do campo “gênero e desenvolvimento” e as críticas feministas recentes que demonstram a seletividade da incorporação do discurso da igualdade de gênero pelos organismos internacionais. Através disso, reforçam-se a heteronormatividade dominante e a representação da mulher de maneira

subordinada à família, pronta a dispor de trabalho infinito e elástico para prover seus dependentes. Com a contribuição da retomada da teoria da reprodução social pelas feministas, contemporaneamente, perseguimos os efeitos produtivos que esse discurso tem e sugerimos que, nas crises permanentes provocadas pela (re)privatização da reprodução social, desloca-se sobre as mulheres a responsabilidade de estabilização desse regime.

A reprodução social são todos os processos sociais de gestação, manutenção, socialização e regeneração dos seres humanos que são transformados em força de trabalho. Embora a força de trabalho seja essencial para produzir mais-valor, historicamente os processos e laços sociais do qual depende não foram atribuídos valores monetários e foram deslocados sobre as mulheres como obrigações derivadas de expectativas do papel social atribuído a elas. Nesse capítulo, expomos a historicidade da organização da reprodução social nas diferentes fases de acumulação capitalista, entendendo que as lutas que emergem dessa esfera, assim como as mudanças do papel do Estado, implicam desestabilização e renegociação dos limites entre o público e o privado (BAKKER, 2003, p. 82). A forma contemporânea de organização da reprodução privatiza e informaliza grande parte dos trabalhos do qual depende o regime de acumulação para se manter. O regime privatista acentua as contradições entre reprodução e produção, uma vez que o próprio capitalismo mina as “capacidades individuais e coletivas para reconstituir os seres humanos” do qual necessita para se sustentar, o que provoca crises permanentes (ARRUZA, BHATTACHARYA E FRASER, 2009, p. 111). A nossa hipótese, é que as políticas de integração das mulheres ao desenvolvimento convoca-as a colaborar na gestão dessas crises sem que se vislumbre uma saída concreta das mesmas.

## 2. Governança, Direito e Cidade

O direito à cidade é uma categoria que emerge na década de 70 e sofre diversas (re)formulações, que acompanham os próprios processos de reconfiguração da forma urbana, bem como das disputas entre os diversos atores que concorrem na sua produção. Na medida em que a cidade é incorporada no projeto de governança global, ela se torna objeto de regulamentação internacional sobre o qual as agências multilaterais buscam elaborar uma agenda em comum, junto aos governos de Estados e outros parceiros, como as organizações não-governamentais (ONGs). Com o objetivo de expor a relevância da investigação sobre onde as mulheres estão localizadas nessa agenda urbana internacional, esse primeiro capítulo se dedica a apresentar principais transformações pelas quais passa o espaço urbano para se tornar central à governança, bem como as diferentes propostas sociojurídicas de sua regulação.

A parte inicial deste capítulo apresenta a emergência do urbanismo, as significativas mudanças a partir da década de 70 com a crise econômica e a implementação das políticas neoliberais, apontando alterações na ordem jurídica e na técnica de governar. No segundo item, desenvolve-se um panorama sobre a categoria “direito à cidade”, da proposta política consolidada por Henri Lefebvre no livro inaugural de 68 sobre o tema às proposições jurídicas a partir da década de 90. Em seguida, no terceiro tópico, explicar-se-á de que maneira a questão urbana se tornou também uma preocupação na esfera internacional, principalmente através do Banco Mundial e da ONU, que constitui sua especializada agência e promove encontros para consolidar uma agenda urbana no plano internacional de 20 em 20 anos.

Aqui apresentaremos três periodizações diferentes que correspondem a mudanças de estratégias importantes no que diz respeito à política urbana. A primeira, que se refere à década de 70, sinaliza o momento de “descoberta das cidades”, no qual se passa a considerar a intervenção sobre o processo de crescimento dos centros urbanos - principalmente da periferia do capitalismo, que se expandiam de maneira “desordenada”-, uma medida necessária para a contenção de insurreições populares. O foco, nesse período, será o financiamento



de projetos de infraestrutura urbana a baixo custo, buscando a redução de parâmetros da reprodução social (em relação aos padrões universais estabelecidos pelo urbanismo moderno). Já a década de 80, foi marcada pelo ajuste estrutural e a imposição de condicionalidades aos empréstimos realizados pelas instituições financeiras multilaterais, que acarretou na exigência de redução dos gastos em políticas sociais e infraestrutura. Além disso, o Banco Mundial passa atuar, de modo mais enfático, em consultoria para formulação de políticas urbanas, do que propriamente com financiamento de projetos, difundindo ideias sobre remodelação institucional e orçamentária para conferir maior autonomia às cidades. A agenda localista será difundida por diversas agências multilaterais para promover um novo modo de governo e de gestão financeira através dos municípios (“autossustentáveis”).

A partir dos anos 90, esse processo é intensificado com a difusão dos planos estratégicos para a cidade, nos países da América Latina, através de consultorias que orientam a adoção de técnicas gerenciais nos governos municipais para alcançar um padrão de desenvolvimento urbano pautado nas parcerias público-privadas. Em 1995, após duras críticas em relação ao aumento da desigualdade social provocada pelo ajuste, retoma-se uma agenda de “combate à pobreza” com foco em “grupos vulneráveis”, no qual as mulheres emergem como alvo de políticas específicas. Isso se evidencia pela aparição da questão de gênero na Agenda Habitat II e na Declaração de Istambul, em 1996, o que será discutido no último tópico e depois recuperado no segundo capítulo, quando se tratará das políticas urbanas para as mulheres.

Apesar desse esforço de periodização, para identificar os pontos de inflexão e de mudanças discursivas, assim como Pedro Arantes (2004), o objetivo aqui não é enfatizar rupturas que justificariam uma ideia de “permanente renovação” por parte das agências, como se não houvesse uma visão de sociedade que estruturasse as estratégias nos diferentes momentos. O autor, em sua investigação sobre as políticas urbanas do Banco Mundial e o Banco Interamericano, utiliza a categoria “matriz discursiva” (p. 89) para traçar linhas de continuidades que apontam para a não-neutralidade das instituições, mostrando que, apesar de adaptações conjunturais, permanecem ligadas a um programa

sistemático. Assim, coloca Arantes:

Nosso ponto de partida foi a interpretação da “matriz discursiva” das duas instituições, com o objetivo de identificar continuidades nas suas agendas urbanas e reconhecer uma formulação programática mais perene. A literatura que interpreta as políticas para as cidades das duas instituições, como mencionamos, enfatiza as características singulares e a periodização das diferentes agendas sem, contudo, sistematizar suas fortes linhas de continuidade. A despeito do sentido crítico de sua interpretação, este tipo de abordagem acaba favorecendo, involuntariamente, a estratégia discursiva das próprias instituições que descrevem a história das suas diferentes agendas como opções conjunturais – sem qualquer recorrência estrutural. Segundo tal versão, os bancos estariam em “permanente renovação”, de acordo com as circunstâncias políticas do momento. Qualquer análise crítica tornar-se-ia desatualizada ou desacreditada, pois a qualquer instante podem ser lançados novos documentos e agendas que substituam os anteriores, “novos consensos” que tenham faces mais (ou menos) humanas. (ARANTES, 2004, p. 173).

Além disso, junto à Fernanda Sánchez (2010), neste trabalho também se compreende a atuação das agências multilaterais como “centros internacionais de irradiação” de doutrina, ideias e políticas para as cidades. A partir da década de 80, o Banco Mundial terá uma atuação mais focada em consultoria no qual exerce o papel de difusor de saberes relacionados ao desenvolvimento urbano, do que propriamente de financiamento de projetos de infraestrutura. Apesar da enorme complexidade do sistema das Nações Unidas, das contradições internas e diferenças entre as suas agências, é possível observar através da análise do material produzido pela ONU-Habitat, especializada em assuntos urbanos, a reprodução de um mesmo conjunto de enunciados em relação às políticas adequadas para a cidade. Por isso, segundo a pesquisadora, pode ser observada a inscrição, dessas agências, em um campo comum de atuação:

Por trás de uma linguagem codificada e de uma retórica sofisticada, é possível identificar expressivos elos entre as doutrinas e as justificativas dos programas de ação advindos não só do Banco Mundial mas também de outras agências multilaterais, da ONU (CEE, PNUD e UNCHS) ou de programas do BID. A identificação dessas conexões as inscreve em um campo de ação semelhante, voltado progressivamente para a instituição imaginária de um modelo de desenvolvimento urbano que transmite a inexorabilidade de “projetos de cidade” sintonizados com a perspectiva da mundialização e do liberalismo econômico. (SANCHEZ, 2010, p. 267)

Em última instância, são discursos que têm o caráter de nortear a atuação dessas agências e formar consensos acerca das políticas urbanas dos Estados-membros. As recomendações que advêm desses órgãos têm forte poder de

persuasão, criam parâmetros que orientam governos e influenciam na mudança legislativa dos ordenamentos internos. Ainda, documentos como as Agendas Habitat (I, II e III) e as declarações que advêm desses encontros, são consensualizados pelos países membros das Nações Unidas através de debates exaustivos, pois acabam por se tornar fontes do direito. Aqui se destaca o caráter de *soft law* destas declarações que, apesar de não criar obrigatoriedade, são materiais que orientam iniciativas legislativas e de elaboração de políticas públicas, além de serem instrumentos de pressão sobre os Estados (ALFONSIN et al, 2017,p. 1224).

## 2.1

### **A Passagem do Planejamento Moderno para o Empreendedorismo Urbano**

O planejamento moderno do pós-guerra, do qual um dos grandes expoentes foi o arquiteto e urbanista Le Corbusier, compreendia a cidade como o lugar por excelência da reprodução da força de trabalho (WERNER, 1996, p. 18). Pensado enquanto um saber técnico e neutro, o urbanismo era entendido como tarefa exclusiva do Estado e o principal instrumento de intervenção eram os macro-planos diretores. O planejamento deveria solucionar o problema da urbanização desordenada, organizando a cidade enquanto uma totalidade, dividida em zona e funções projetadas de acordo com uma concepção do mínimo vital para uma força de trabalho sadia e disciplinada. A referência era o trabalhador industrial, cujo tempo era dividido, principalmente, entre lazer, trabalho, moradia e circulação (LE CORBUSIER, 2000, p. 62). Com forte influência do sistema fordista de produção, o denominado “planejamento funcional” adotava princípios como a produção em massa de serviços padronizados (habitação, água, transporte, esgoto, etc.) e a divisão do espaço em setores especializados, como moradia, lazer, trabalho e comércio (WERNER, 1996).

O planejamento moderno/funcionalista é justificado por seus formuladores como instrumento de organização e regularização do uso do solo de maneira a proporcionar saúde – física e psíquica – e segurança para a população através de diagnósticos sobre as cidades e seu funcionamento. A saúde e segurança para a

população urbana supostamente seriam providas através do combate e da correção do crescimento desordenado das cidades, oferecendo um modelo pautado na ordem e na disciplina (CROFTS, HUBBARD & PRIOR, 2013, p.52).

O direito urbanístico era praticamente uma consequência do planejamento, entendido como zoneamento, distribuição e organização do uso do solo. Uma vez que se tratava de uma função administrativa, era identificado principalmente com o direito público. Nessa lógica, segundo Yishai Blank, “há uma dupla transparência: não apenas o espaço é transparente, mas a lei também é uma ferramenta não-problemática, quase passiva para a execução do planejamento espacial” (Tradução nossa. BLANK&ROSEN-ZVI, 2010, p.5). O espaço é percebido, sobretudo, em seu aspecto físico, como se fosse uma matéria moldável, sobre a qual se poderia projetar linhas e divisões de acordo com um certo ideal de cidade concebido a partir de princípios racionalizadores.

Nas obras de Henri Lefebvre, encontra-se uma profunda crítica da arquitetura das cidades disciplinares que eram, ao mesmo tempo, produtos e produtoras da racionalidade do capitalismo fordista, cujo modelo da fábrica – da organização do trabalho estratificada e bem delimitada, bem como a hierarquização de funções - é aperfeiçoada e intensificada. Para o autor, a cidade, historicamente, é um espaço de extraordinária concentração dos recursos que alimentam a produção da fábrica - força de trabalho, obras, serviços produtos, técnicas e conhecimento. No entanto, é também o espaço privilegiado para encontros, afetos, laços sociais, desentendimentos e conflitos, que têm potenciais de embaraçar as disciplinas adquiridas no interior das instituições e produzir um curto-circuito nos processos de normalização.

Para Lefebvre, o urbanismo do século XX tem a pretensão de organizar o espaço para tentar controlar e deslocar as contradições e conflitos existentes, numa expectativa de estabilizá-los através da racionalidade do planejamento urbano. Assim, cada momento da vida do trabalhador é calculado e administrado pelo tempo em que transita por estas áreas. Trata-se de uma estratégia de homogeneizar o espaço e conferir um aparente consenso à ordem, apagando os conflitos inerentes ao espaço urbano capitalista, reduzindo as contradições à coerência. Para reduzir a complexidade das relações sociais a uma unidade, o

espaço é fragmentado e hierarquizado e decomposto em funções (o espaço do lazer, do lar, do trabalho, etc.).

O Estado e os seus especialistas realizam o diagnóstico e elaboram estratégias de ordenação do solo urbano para torná-lo mais eficiente e saudável para a massa de indivíduos que constituem a força de trabalho da cidade. Sob o signo da neutralidade e imparcialidade do conhecimento técnico-científico, o urbanismo submete a realidade urbana “à racionalidade industrial, às exigências do mundo supostamente lógico, sem contradições nem conflitos, da mercadoria” (MARTINS, 2008, p.9), expandindo para a cidade a mesma lógica de confinamento, ordens e coações da fábrica, reduzindo as potencialidades dos corpos a algumas expressões vitais. Com o apoio do aparato estatal, as cirurgias urbanas são feitas de modo a conferir uma aparente transparência e fixidez do espaço, reduzindo ao mínimo o “espaço de representação”, isto é, o espaço do simbólico (LEFEBVRE, 2006, p.117)<sup>15</sup>.

No bojo dos movimentos de maio de 68, ele inaugura a expressão “o direito à cidade” na academia francesa através de um livro que carrega este nome, em que analisa as mudanças da sociedade a partir da urbanização e compreende as novas lutas como um desejo de transformação da vida cotidiana, o que será desenvolvido no tópico posterior (LEFEBVRE, 2006). Lefebvre critica o modelo de planejamento das cidades fordistas, simultaneamente à tentativa de compreender os impactos sobre a cidade das lutas que emergiam durante aqueles anos.

O final da década de 60 é marcado pela emergência de movimentos que contestaram o caráter burocrático dos instrumentos de intervenção sobre o espaço da cidade disciplinar típica do fordismo, expondo a crise do urbanismo. Na França, isso ocorre com a revolta dos estudantes e operários, bem como o movimento sócio-cultural dos situacionistas, que põe em xeque o pretense saber técnico do Estado e os seus especialistas como única fonte legítima para diagnosticar e produzir soluções para o urbano (DEBORD, 1957).

Conforme Negri e Hardt lembram, a mudança do paradigma de

15“O símbolo implica sempre um investimento afetivo, uma carga emotiva (temor, atração) depositada por assim dizer em um lugar e ‘representada’ para aqueles que se distanciam do lugar privilegiado”. (LEFEBVRE, 2006, p. 117).

acumulação capitalista fordista para a acumulação flexível é atravessada por crises que estão relacionadas não somente à queda tendencial das taxas de lucro, mas pela pressão direta que o proletariado exerce sobre o capital a partir do conflito (NEGRI & HARDT, 2010, p. 282). A crise que se manifesta na Europa, nos Estados Unidos e em outras partes do mundo em meados dos anos 70 seria o resultado, além das contradições do próprio capitalismo, de uma série de lutas travadas por trabalhadores e minorias<sup>16</sup> em diferentes espaços. Nos países capitalistas centrais, essas lutas ganham força sucessivamente nos anos do Welfare State, e tinham como alvo o regime de trabalho fabril e de cidade disciplinar como o seu paradigma geral. Além dessas lutas, os anos 60 também são sacudidos pela afirmação dos movimentos de minorias racial, de gênero e de sexualidade que criticavam ativamente o modelo de supressão das suas diferenças no espaço urbano.

A utopia do modelo de cidade disciplinar-fabril, que tinha no planejamento urbano moderno-funcionalista o seu discurso essencial, sofria abalos em escala global também em decorrência das lutas nos países periféricos. O maio de 1968 francês é um dos momentos que esse modelo é questionado de forma mais nítida, em que simultaneamente ao movimento estudantil que colocava em xeque a estrutura rígida e hierarquizada da universidade francesa, também estão no centro desse movimento os trabalhadores que se insurgem contra o trabalho fabril, bem como os moradores de regiões periféricas que passam a criticar os regimes disciplinares de distribuição desigual do espaço.

Por um lado, os Estados de Bem-Estar incorporam a tentativa das classes dominantes de conter as pressões crescentes por liberdades sociais dos trabalhadores e trabalhadoras organizados, a cessão de alguns direitos num quadro de disputas oriundo da guerra fria e uma forma de reconstrução dos países do noroeste global arrasados pela Segunda Guerra. Só que após esse misto de

<sup>16</sup>Lefebvre inclui em sua percepção da luta de classes co-constitutivamente as chamadas lutas das minorias: “A luta de classes? Ela intervém na produção do espaço, produção da qual as classes, frações e grupos de classes são os agentes. A luta de classes, hoje mais que nunca, se lê no espaço. Para dizer a verdade, só ela impede que o espaço abstrato se estenda ao planeta, literalmente apagando as diferenças; só a luta de classes tem uma capacidade diferencial, a de produzir diferenças que não sejam internas ao crescimento econômico considerado como estratégia, 'lógica' e 'sistema' (diferenças induzidas ou toleradas). As formas dessa luta são muito mais variadas que outrora. Dela fazem parte, certamente, as ações políticas das minorias” (LEFEBVRE, 2006, p. 52).

reconstrução e contenção serem parcialmente realizados, o modelo dos “anos dourados” passa a tornar-se progressivamente um entrave para a acumulação. Com a aceleração das transformações tecnológicas e o advento da 3ª Revolução Industrial, a mudança na relação com o espaço-tempo faz com que esses capitais passem a procurar de forma cada vez mais intensa novos espaços de valorização, pondo em xeque o modelo forjado no período entre 1945 e 1973.

O planejamento urbano convencional também encontra o seu esgotamento na crise econômica. A solução por meio do regime de acumulação, dessa vez “flexível”, virá do empreendedorismo urbano ou empresariamento urbano. A crise se manifesta a partir de 1973 nos Estados Unidos e na Europa, cujos sinais se evidenciam no *crash* do mercado imobiliário norte-americano, a quebra de bancos e a elevação dos preços globais do petróleo e a recessão, que geraram impactos globais (HARVEY, 2011). A utopia do modelo de cidade disciplinar-fábrica era profundamente abalada pela crise, que se evidenciava com o fechamento de fábricas e as altas taxas de desemprego. As medidas de assistência social e as garantias trabalhistas passam a ser vistas como entraves ao novo modelo de acumulação, impulsionado pela reestruturação tecnológica e industrial. Do quadro de crise, passa a ser gestada por “cima” a reação neoliberal, que gera modificações importantes nas próprias cidades e na forma de compreensão do urbano.

Se antes o saber técnico do planejamento legitimava-se por meio da reprodução da força de trabalho industrial, através do ordenamento do espaço urbano em funções que garantissem as necessidades mínimas do trabalhador médio, a solução encontrada agora, diante da crise econômica global, é a intensificação do papel da cidade no próprio circuito da produção. As críticas à organização hierarquizada e burocratizada do planejamento moderno, levadas a cabo por movimentos multitudinários da década de 70, vão ser parcialmente incorporadas e deslocadas de seu sentido original pelos novos planejadores (MAYER, 2012).

Em “A Cidade do Amanhã”, Peter Hall, um dos formuladores do planejamento estratégico, narra essas mudanças no eixo Europa – Estados Unidos, principalmente na cidade de Londres, que um dia foi o berço do capitalismo industrial. A “fórmula” já vinha das experiências anteriores de algumas cidades

norte-americanas, como Boston e Baltimore, que vinham sofrendo as consequências do processo de desindustrialização e passaram a reciclar seus antigos portos e instalações, antes voltados para a escoação de produtos manufatureiros, para novas áreas de consumo, cultura e lazer: lojas, bares, hotéis, moradia de classes média e alta, etc. Como colocou Hall, tratava-se de “reutilização adaptável: recuperação e reciclagem de antigas estruturas físicas para novos usos” (HALL, 2013, p. 413). Se antes a preocupação dos planejadores era como conter o crescimento desordenado do espaço físico da cidade, a nova receita serviria para azeitar a máquina de produção da riqueza através da indução de estímulos e intervenções estratégicas (p. 407), fazendo o planejador assumir cada vez mais o lugar do empreendedor.

Uma das principais preocupações era a autonomia financeira e administrativa das prefeituras para gestar as cidades. A alternativa à dependência dos governos municipais de repasses de verbas dos governos federais foi a “parceria criativa” dos municípios com o setor privado (HALL, 2013 p. 412), através de uma combinação de ações para atrair investimentos lucrativos, que seriam revertidos em geração de novos postos de trabalho e aumento na arrecadação.

Os governos precisavam buscar mecanismos de desburocratização para facilitar essa parceria por meio da flexibilização das legislações trabalhistas, ambientais, urbanísticas e de licitação. Isto altera significativamente o direito urbanístico, que passa a incorporar novos instrumentos como as operações urbanas consorciadas, a emissão de títulos de outorga onerosa, parcerias público-privadas, bem como a alteração de parâmetros e gabaritos de construção. Assim, a gestão urbana toma um caráter mais contratual, aproximando-se do direito privado (AUBY, 2013, p.6).

Em “*Global and Local*”, Borja e Castells, consultores catalães em assuntos urbanos das agências internacionais, colocam essa nova fórmula de gestão urbana como uma demanda inevitável de uma nova economia globalizada e informacional, que cria uma rede de cidades em competição entre si para atrair a confiança de investidores privados, instituições financeiras e empresas. Para tanto, argumentam que a cidade precisa demonstrar-se competitiva a partir da



produtividade, sendo essencial três fatores: conectividade, inovação e flexibilidade institucional (BORJA & CASTELLS, 2003, p. 45). Em relação à conectividade, as cidades devem estar conectadas aos circuitos de comunicação, telecomunicação e sistemas de informações em todas as esferas internas e internacionais. Por isso, são necessários investimentos em estruturas e tecnologias de telecomunicação e transporte de ponta, como aeroportos e redes de fibra ótica.

Por inovação, os consultores sugerem que as cidades devem ser capazes de gerar novos conhecimentos, que possam ser incorporados às atividades econômicas, deste modo, precisam ter à disposição “recursos humanos”, um corpo profissional altamente qualificado e instituições de pesquisa aplicada, que sejam orientadas por uma perspectiva empresarial, “com a finalidade de incorporar inovações tecnológicas globais ao sistema produtivo da cidade” (Tradução nossa. BORJA & CASTELLS, 2003, p. 45).

Sobre a flexibilidade institucional, afirmam que as prefeituras devem ter autonomia e organização interna suficiente para negociar com empresas multinacionais e instituições supranacionais. Assim, colocam que os governos locais precisam afirmar seus próprios interesses em relação ao governo nacional, sem que isso resulte em “separatismo destrutivo”, baseado em “diferenças ideológicas” ou partidárias. Também afirmam a necessidade de uma integração interna, envolvendo os cidadãos no gerenciamento local através de mecanismos institucionalizados de participação. Defendem a possibilidade de “conflitos negociados como a forma usual de existência de um sistema institucional plural” (p. 47):

Então as cidades, enquanto ocupam posições mais elevadas na economia global, devem também integrar e estruturar suas sociedades locais. Sem uma sólida base de cidadãos, os governos das cidades não terão a força que é necessária para navegar nos circuitos globais. Nesse sentido, o local e o global são complementares, invés de antagônicos. (Tradução nossa. BORJA & CASTELLS, 2003, p. 46).

Em uma análise crítica e antagônica aos formuladores do empreendedorismo urbano, David Harvey (2006) irá mostrar como a desarticulação das políticas de bem-estar com a ascensão do neoliberalismo reconfigurará o espaço das metrópoles e seus próprios discursos técnico-administrativos. Enquanto o urbanismo funcionalista é caracterizado pelo

planejamento pelo alto, hierarquizado, que se projeta por todas as extensões do espaço, dividido em subsistemas e funções, calculando disciplinarmente os movimentos dos corpos com vista a formar um corpo social homogêneo e coeso, o planejamento estratégico das cidades neoliberais será mais flexível, diversificado e dinâmico, capaz de absorver as tendências e flutuações do mercado especulativo. Não mais voltada para fortalecer a disciplina da fábrica e constituir produtores, segundo David Harvey (2012), a própria cidade se transforma em *commoditie* altamente lucrativa, que promove a diversidade dentro de padrões “seguros” de investimento, transformando estilos e qualidade de vida em produtos de consumo.

David Harvey (2006), ao discutir a conformação do empreendedorismo na gestão urbana, lista ao menos quatro estratégias que são adotadas para oferecer vantagens na competição por investimentos. A primeira é a oferta de infraestruturas físicas e sociais, como subsídios (incentivos fiscais, facilitação de acesso a créditos e terrenos) e disponibilidade de mão de obra (qualificada e barata). A segunda é criar ambientes “seguros” e “higienizados” favoráveis para cativar um público capaz de consumir, ofertando experiências que reflitam positivamente na qualidade de vida: “a cidade tem de parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver ou visitar, para divertir-se e consumir”(p. 176). Há inúmeros exemplos desse tipo, como a construção de centros culturais, centros de convenção, shopping centers, a promoção de festivais e eventos de grande porte (como a Copa e as Olimpíadas). A terceira estratégia é o investimento em tecnologias de telecomunicação e transporte. A quarta é o apoio financeiro e estrutural dos governos centrais, principalmente na área de segurança.

Segundo Harvey (2006), em tempos de alta mobilidade de capital, mercadoria e pessoas, as barreiras espaciais já não são mais obstáculos para as empresas multinacionais fixarem mercado e investimento, em razão disso são mais seletivas e sensíveis às variações de vantagens de produção e consumo entre lugares, provocando intensas disputas intraurbanas. Por isso, afirma que o empreendedorismo urbano tem se mostrado um negócio extremamente especulativo, em que os governos locais assumem uma parte significativa do ônus da produção- como a implementação de infraestrutura, as renúncias fiscais e a

doação de terrenos – sem garantia de retorno (p.183). O caso de sediar grandes eventos internacionais, como os eventos esportivos, é um exemplo, pois os governos dirigem investimentos em infraestrutura e segurança, com a expectativa estimular diversos setores da economia (hotelaria, entretenimento, comércio local, etc.), gerar mais emprego e arrecadação de receita devido à grande circulação de turistas, e muitas vezes não há o retorno esperado. Quando não, apresentam-se como negócios efêmeros que podem gerar uma sensação de crescimento instantâneo, mas logo se esgota. Assim, Harvey (2006) expõe os riscos sociais e econômicos desse novo modelo de produção social do espaço urbano, uma vez que pauta a prioridade dos investimentos dos recursos públicos, sem que haja garantia de se reverter para a melhoria das condições de vida dos habitantes da cidade.

Dentre as diversas formas de legitimação do empreendedorismo urbano, não raro se encontra o argumento de que é capaz de gerar muitos postos de trabalho. No entanto, a maior parte desses novos postos são temporários e realizados por mão de obra terceirizada mal remunerada. Somado a isso, também é comum a elevação do custo de vida nessas cidades que vendem uma imagem de alto padrão de consumo. A própria cidade de Baltimore, mencionada anteriormente, que foi projetada como um dos principais sucessos de crescimento para o resto do mundo seguir, segundo Harvey (2006), “Dava a impressão de ser uma cidade dinâmica, empreendedora, pronta para receber capital externo e estimular o movimento do capital e das pessoas ‘certas’. Não obstante, a realidade era de empobrecimento crescente e deterioração urbana generalizada”(p.185)<sup>17</sup>. Aqui deve-se destacar também os efeitos da difusão ampliada do marketing urbano que põe em destaque os símbolos de prosperidade que a cidade adquire, as atrações turísticas e os espaços diversificados de consumo, mas ofuscam o aumento da precarização da vida dos seus moradores, o aumento da desigualdade e da segregação.

17 Baltimore já foi cenário de uma série denominada “The Wire”, que retrata os conflitos sociais que emergiram a partir do processo de desindustrialização e da escolha política de priorizar um modelo de recuperação econômica pautada na lógica de intensificação da inserção da cidade no circuito de valorização. Na reportagem do El País, de 2019, registra-se o aumento da desigualdade sócio-racial e o alto índice de letalidade estatal na qual as vítimas são, sobretudo, jovens negros em [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/06/internacional/1554581125\\_485247.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/06/internacional/1554581125_485247.html) Último acesso: 10/04/2019

Em “A Cidade Mentirosa”, Manuel Delgado (2007) expõe os limites e as contradições por trás do modelo Barcelona que se vendeu como cidade que teve grande êxito no desenvolvimento econômico através das parcerias público-privadas. Desde a candidatura da cidade aos jogos olímpicos em 1987, quando Barcelona apostou nessa projeção para o mercado mundial, foi se construindo a imagem simbólica de um espaço urbano voltado para o consumo capaz de absorver as “inovações” globais, e desde lá foi se solidificando a ingerência dos grupos empresariais, grandes operadores imobiliários, seguros e bancos sobre as principais questões que decidiam o rumo da cidade (DELGADO, 2007, p. 37).

Para Delgado (2007), os mecanismos de participação institucionalizados, bem como a recorrente reverência a valores universais e abstratos de “paz”, “solidariedade” e “diversidade cultural” evocados pelo marketing urbano, tornaram-se fontes de legitimação simbólica da mercantilização da cidade, e não resultaram em recursos concretos para a defesa dos interesses dos próprios cidadãos. Este “falso moralismo pseudo-progressista”, que durante os jogos se cobria de “espírito olímpico”, encobertou a realidade dura de expulsão dos moradores da cidade e o aumento excessivo do custo de vida. A “diversidade cultural” significou a substituição dos antigos ocupantes das regiões “remodeladas” para novos moradores e frequentadores com alta capacidade de consumo. O autor também relata situações em que as dinâmicas de participação foram usadas pela autoridade local para dividir ocupantes ameaçados de remoção, de modo a persuadir alguns para o reassentamento e, posteriormente, deixar os que permaneceram isolados até a vida no local ficar insuportável. Deste modo, sustenta que essa forma de participação instituída forja uma concepção de cidadania em torno do “bom papel” de aceitação pacífica dessa forma hegemônica de produção social do espaço urbano.

Segundo Vainer, uma das fontes do planejamento estratégico são as idealizações feitas por consultores internacionais e agências multilaterais que procuram incorporar nas cidades a receita de gestão, técnicas e métodos formulados na *Harvard Business School* para a gestão empresarial (VAINER, 2000, p.76). O diagnóstico é de que o espaço supostamente passaria pelas mesmas transformações das empresas. A gestão urbana passa a ser progressivamente

flexibilizada para a participação direta das empresas e associações patronais no planejamento e execução das políticas urbanas. Para o autor, não se trata apenas de uma mudança administrativa, mas da própria forma de se conceber a cidade, que passa a atuar no mercado e norteiam suas estratégias, metas e expectativas a partir de parâmetros da racionalidade empresarial em termos de “máxima eficácia” da produtividade e competitividade.

Na década de 90, o planejamento estratégico foi introduzido na América Latina através de uma articulação de diversos atores (governos locais, agências multilaterais, bancos, dentre outros) - como os próprios consultores catalães Jordi Borja e Manuel Castells, que vieram ao Brasil para ensinar a fórmula de organização “flexível” implementada em Barcelona, tida como uma cidade exemplar cujo êxito do desenvolvimento econômico fora catalisado pelos Jogos Olímpicos de 1992 (VAINER, 2000). Trata-se de um modelo de urbanismo por projeto em que se busca intervenções pontuais, localizadas em certas áreas de interesse da cidade, por meio de estímulos oferecidos à iniciativa privada por parte do governos municipais. Ele se contrapõe ao paradigma regulador do planejamento moderno, porque a flexibilidade será uma característica exigida pelos investidores (SANCHEZ et al, 2004, p. 43). Além disso, como demonstraremos mais a frente, as agências multilaterais tiveram um importante papel na difusão das técnicas e metas empresariais na gestão das cidades da periferia do capitalismo, o que pode ser verificado tanto nos discursos institucionais, como também nas reformas exigidas para acessar financiamentos, após a crise das dívidas nos países do “sul global”.

## 2.2

### O Direito à Cidade: do local ao global

O termo “o direito à cidade” foi cunhado academicamente pelo filósofo francês Henri Lefebvre, no livro que carrega esse nome, escrito no bojo dos movimentos de maio de 68 em Paris, marcado pela revolta de estudantes e operários contra a disciplina fordista. O momento de insurreições não ocorre somente na França, marca também a história de outros países ao redor do mundo,

como Itália, EUA, Brasil, etc. Uma das características dessas revoltas é o caráter multifacetado dos atores e pautas que os impulsiona, diferente dos movimentos do início do século XX que partiam do chão da fábrica e giravam em torno da melhoria das condições de trabalho. A produção intelectual de Lefebvre vai buscar justamente desvendar as circunstâncias de emergência desses novos movimentos, partindo da vida cotidiana para compreender o que levou diferentes grupos sociais a se rebelarem ao mesmo tempo com suas pautas específicas (LEFEBVRE, 2006).

A principal chave de leitura do autor será o processo de urbanização e o impacto sobre a cotidianidade. A cidade, para o autor, não é uma unidade que se opõe ao campo, por constituir um ambiente em que se desenvolve um estilo de vida alternativo ao tradicional (SCHMID, 2012, p. 46). O urbano se espalha pelo território como um tecido que se estende de forma desigual, também atingindo o modo de vida do campo com o seu sistema de valores e objetos. Desta maneira, o urbano não é uma realidade restrita aos grandes centros, mas um processo que altera a práxis, a forma de pensar e de agir no mundo. Para Lefebvre (2008), o direito à cidade parte da compreensão de um processo histórico de formação de uma sociedade urbana. No momento em que escreve, essa sociedade urbana é marcadamente “colonizada” pela disciplina fabril, que estratifica e homogeniza a atividade criadora do trabalhador, reduzido a uma unidade transformada em objeto de troca.

Segundo Lefebvre (2008), o urbanismo do século XX emerge como um saber especializado que tem como tarefa organizar o espaço para dissipar as contradições e os conflitos, identificando cada aspecto considerado necessário e elementar da “natureza humana” para racionalizá-los em termos de área específica e separada. No entanto, para ele, o urbano enquanto fenômeno histórico é caracterizado pela constituição de centralidades, lugares de aglomeração onde diferentes elementos da sociedade se encontram, se “esbarram”, se confrontam, se re-conhecem e co-produzem uma realidade distinta (p. 44). Chistian Schmid (2012) separa três conceitos centrais para compreender esta noção de urbano que aparece nas obras de Lefebvre: a mediação, a centralidade e a diferença (p. 46). Primeiramente, a cidade é um grau intermediário entre o nível privado e o global; ela é disputada pela lógica local, caracterizada por uma certa identidade cultural e

territorial, e ao mesmo tempo por uma racionalidade universal moldada pela lógica do mercado global. Quanto à centralidade, nas palavras do próprio Lefebvre:

A cidade atrai para si tudo o que nasce da natureza e do trabalho, noutros lugares: frutos e objetos, produtos e produtores, obras e criações, atividades e situações. O que ela cria? Nada. Ela *centraliza* as criações. E, no entanto, ela cria tudo. Nada existe sem troca, sem aproximação, sem proximidade, isto é, sem relações. Ela cria a situação, a situação urbana, onde as coisas *diferentes* advêm umas das outras e não existem separadamente, mas segundo as diferenças. (LEFEBVRE, 2008, p. 109).

As cidades crescem a tamanha proporção que se tornam centros de poder, de decisão e de criação. Ela é caracterizada pela supressão do espaço-tempo e pela simultaneidade, em que diversas temporalidades convergem, elementos distintos da sociedade deixam de existir isoladamente e convivem, mas não sem conflito. Por isso, o espaço urbano também é o lugar da diferença. Nele coexistem e se chocam diferentes sistemas de valores, grupos sociais, saberes, atividades e culturas (SCHIMID, 2012, p.48). A confrontação entre os diferentes elementos é transformativa (de si e do outro) e, ao mesmo, produtiva.

Na visão de Henri Lefebvre (2008), o urbanismo moderno, apesar do aparente caráter científico, neutro e abstrato, tinha a função ideológica de dissipar o confronto e a desordem proporcionados pelo urbano, eliminando o encontro entre diferentes por meio da homogeneização do espaço. O zoneamento que fragmenta e isola cada instância da vida em áreas específicas rompe com a espontaneidade do cotidiano. O autor criticou veementemente os conjuntos habitacionais que substituíram o *habitar* pelo *habitat*, reduzindo os seres humanos a mera força de trabalho, a prática espacial ao espaço mínimo vital, a experiência do “vivido” a atos elementares destinados à reprodução social e biológica. O *habitar* é a possibilidade da apropriação humana do espaço através do investimento afetivo em que se desenvolve uma atividade criadora e singular (p.78-79).

Quando se suprimiu a rua (desde Le Corbusier, nos “novos conjuntos”), viu-se as consequências: a extinção da vida, a redução da “cidade” a dormitório, a aberrante funcionalização da existência. A rua contém as funções negligenciadas por Le Corbusier: a função informativa, a função simbólica, a função lúdica. Nela joga-se, nela aprende-se. A rua é a desordem? Certamente. Todos os elementos da vida urbana, noutra parte congelados numa ordem imóvel e redundante, liberam-se e afluem às ruas e por elas em direção aos centros; aí se encontram, arrancados de

seus lugares fixos. A desordem vive. Informa. Surpreende. (LEFEBVRE, 2008, p. 27)

Nesta passagem, o filósofo francês critica as cirurgias urbanas que destruíam lugares de encontro nos centros urbanos, onde diversas categorias da população conviviam, em razão de um discurso higienista e funcionalista que segregava. Igualmente criticava os conjuntos habitacionais apartados da centralidade que se tornaram verdadeiros dormitórios, desconectados do restante da cidade, isolando os trabalhadores dos lugares de encontro, atividades, obras, criações e cultura.

Assim, o autor vai elaborar uma noção de direito à cidade contra este processo de expropriação da experiência urbana, traduzindo-o como o “direito a não ser excluído da centralidade e de seu movimento”(LEFEBVRE, 2008, p.135). Desta maneira, a sua formulação de “direito à cidade” não tinha um caráter normativo, tampouco prescritivo. Tratava de um direito de apropriar-se do espaço, de produzi-lo e participar de suas atividades, de modo a restituir o seu valor de uso: “direito à vida urbana, transformada, renovada”(LEFEBVRE, 2006, p.117). Segundo o filósofo, o urbanismo moderno fez predominar o valor de troca, objetificou o espaço ao seu valor econômico, impôs à cidade os objetivos da indústria. Ou seja, o que se reivindicava não era o simples acesso à cidade tal como estava colocada, mas o direito a produzir a cidade, transformá-la para atender às necessidades dos seus usuários e habitantes.

De acordo com Margit Mayer (2012), as mobilizações urbanas das décadas de 60 e 70 marcaram um momento importante de emergência de novos espaços de luta, não mais restrito à produção, mas, sobretudo, ligados à reprodução social. Foram lutas travadas nos locais de moradia, nos bairros e ao redor de equipamentos coletivos, com reivindicações que afetavam a vida cotidiana, por isso contestavam a qualidade e o preço da infraestrutura e dos serviços públicos:

Central a esses movimentos em todas as cidades ocidentais era a “esfera da reprodução” (a luta de classes se deslocava da fábrica para os bairros) e o “consumo coletivo” - demandas focadas na infraestrutura e serviços públicos, desafiando normas culturais e preço e qualidade da infraestrutura pública. Os movimentos demandavam não só a melhoria de instituições de consumo coletivo, mas também mais participação na tomada de decisões sobre o seu desenho. Além disso, os movimentos desenvolveram projetos alternativos progressistas próprios, que, em muitas cidades geraram uma vibrante infraestrutura de centros



comunitários e de juventude, coletivos alternativos e feministas, mídia alternativa e outros projeto de autogestão (Tradução Nossa. MAYER, 2012, p. 66).

Nas cidades europeias e norteamericanas, sob o modelo keynesiano de bem-estar social, a reprodução social estava a encargo do Estado, que era provedor universal de serviços de atendimento às necessidades básicas da população: saúde, educação, assistência social e habitação. Na década de 80, este modelo de provisão universal passa por uma reformulação devido à crise econômica, que resulta em retenção de gastos públicos e políticas de austeridade. Segundo Mayer, este momento marca uma reconfiguração dos movimentos urbanos, que se articulam para defender os direitos sociais anteriormente conquistados. Para autora, o desencargo do Estado no tocante as políticas sociais, não só altera a pauta como também a forma em que os movimentos se organizam: se antes a relação com o município era mais antagônica, passa a ser mais cooperativa na construção de programas. A institucionalização, e até a “profissionalização”, de alguns movimentos se intensifica na década de 90, quando amplia terreno o planejamento urbano orientado para o mercado.

Na medida em que a urbanização vai se tornando uma tendência global associada a estratégias de desenvolvimento econômico, os movimentos urbanos crescem e se complexificam. Margit Mayer faz um mapeamento da diversificação destes movimentos, principalmente dos países do norte, que enfrentam pautas muito concretas. Ao mesmo tempo em que ela aponta a institucionalização de algumas organizações comunitárias mais antigas, ela demonstra a aparição em cena de novos atores que se mobilizam em torno de mudanças no ordenamento urbano que impactam suas vidas diretamente. A privatização dos espaços públicos, o aumento do custo de vida, as remoções, a discriminação contra minorias, as limpezas étnico-raciais e sociais, dentre outras pautas, tornam-se comuns a diferentes cidades que visam desenvolver suas atividades comerciais e, devido a isso, a autora narra o surgimento de movimentos de coalização ao redor dessas pautas entre cidades do mesmo território nacional ou não. Ao passo que ela observa alianças e compartilhamentos entre movimentos de diferentes cidades ao redor do mundo, também aponta uma fragmentação entre movimentos em decorrência de divergências quanto a estratégias de luta. Enquanto algumas

mobilizações recuperam a ideia lefebvriana de “direito à cidade” associado à democratização da produção da cidade por meio da participação e da apropriação do tempo-espaço, outras tendem a se institucionalizar e se articular por demandas de inclusão. Não cabe aqui fazer esse mesmo mapeamento, mas apenas sinalizar a heterogeneidade dos movimentos que se formam a partir do momento em que o espaço urbano se torna central ao crescimento econômico, apesar das possibilidades de alianças e coalizões.

O que cabe, no entanto, ressaltar, é que a partir dos anos 90 algumas organizações passam a apostar na elaboração normativa do “direito à cidade” para assegurar um reconhecimento oficial e maior legitimidade à demanda. Esta estratégia é formulada tanto em ordenamentos internos como na ordem internacional. Organizações não-governamentais, movimentos sociais e redes transnacionais se articulam nesse sentido, com destaque a “Habitat International Coalition” (HIC) e o Fórum Nacional pela Reforma Urbana do Brasil (MAYER, 2012, p. 73). Alguns rascunhos de um documento oficial foram apresentados em diversas instâncias da arena internacional. Em 2005, no Fórum Social Urbano de Porto Alegre foi adotado a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, reconhecida por diversas entidades, organizações não-governamentais e movimentos sociais, se tornando um documento norteador do tema. O Brasil, em 2001, aprovou o Estatuto da Cidade em que reconheceu o “direito a cidades sustentáveis” a partir da compreensão de algumas funções sociais à cidade como o direito à terra, à moradia, à infraestrutura urbana, ao trabalho, ao transporte, dentre outros. Posteriormente, o Equador reconheceu o direito à cidade em sua Constituição e algumas cidades em suas legislações locais, como Montreal.

Apesar da maior legitimidade que o reconhecimento do direito à cidade proporciona, é notável o distanciamento entre o sentido atribuído na sua elaboração enquanto um direito que se situa na seara dos de “direitos que abrem caminho” (LEFEBVRE, 2006, p.143), pois pressupõe um processo contínuo e renovado de apropriação e produção do espaço urbano, abrindo-o a um processo democrático de tomada de decisão e distribuição dos seus recursos. Por outro lado, o direito que se vê sendo incorporado trata da inclusão, do acesso à cidade na mesma configuração em que se encontra, reconhecendo a necessidade de

realizar um conjunto de direitos específicos no contexto urbano (o direito à moradia, ao trabalho, ao lazer, ao transporte, dentre outros). O direito à cidade perde o seu potencial transformador, sendo reduzido ao acesso a direitos inclusivos para aumentar o engajamento da população no projeto de “boa governança urbana”:

Enquanto o reconhecimento público através de instituições governamentais e das Nações Unidas obviamente ajudam a reforçar a relevância e a influência dessas demandas, essas cartas como as coalizões que as elaboram e as promovem, modificam o conteúdo e o significado políticos do contestado “direito à cidade”. Pois o que está em jogo nesses documentos não é “o” direito à cidade; ao invés disso, eles listam uma série de direitos específicos, a proteção do qual eles recomendam às municipalidades e as organizações não-governamentais que estão interessados em “boa governança urbana”. (Tradução Nossa. MAYER, 2012, p. 74).

O engajamento cívico é uma nova peça na engrenagem no modo de governo neoliberal que não opera por exclusão, mas por meio de uma integração ordenada pela competitividade. As críticas ao keynesianismo são parcialmente incorporadas, na medida em que a amenização dos conflitos sociais não se dará mais pela chave da provisão universal de serviços padronizados que garantem o “mínimo existencial”, mas pela participação através do incentivo à “autonomia” e à “autossuficiência”; os indivíduos são incentivados a buscar soluções criativas (igualmente lucrativas) e disputar pela carência de recursos. Não se trata apenas do “sequestro da linguagem”, como Mayer bem ressalta a assimilação e adaptação de algumas pautas que emergem nas lutas contra as disciplinas do Estado burocrático keynesiano. É uma mudança na forma de governo, que se dá por engajamento, inclusão e participação, sem, no entanto, alterar significativamente a distribuição do poder:

Novos discursos de reformas se modernizaram – invés de pobreza, agora o que se combate é “exclusão social”, a dependência do *welfare* acabou, e o Estado “estimulador”, programas de regeneração comunitária, e a mobilização de “capital social” devem cumprir um papel importante neste novo regime (Mayer 2003). Ainda novas instituições e modos de entrega de serviços sociais se modernizaram – tais como área integrada de desenvolvimento, parcerias público-privadas de regeneração urbana e *welfare* social, tudo contando pesadamente com o engajamento cívico. Estes discursos e políticas de muitas formas integraram movimentos anteriores críticos da burocracia do keynesianismo, e se tornam bastante bem-sucedidos em alcançar objetivos progressistas formais anteriores e motes como “autossuficiência” e “autonomia”, enquanto os redefiniam em uma direção politicamente regressiva, individualizada e competitiva. Através desse sequestro da linguagem de movimentos progressistas (anterior e contemporâneos),

essas medidas e discursos o impulso crítico de movimentos anteriores para o desenvolvimento de uma máquina de crescimento urbana (ou regional) revitalizada, tornando-se parte das técnicas de governos neoliberais (Tradução nossa. MAYER, 2012, p. 67).

O redirecionamento da “questão social” para o engajamento da sociedade civil não é um discurso exclusivo de um organismo internacional; observa-se um conjunto de enunciados ligados à “participação” que circula e se reproduz em diversos órgãos, da ONU, passando por ONGs, pela UNESCO, e até o Banco Mundial. O que leva diferentes instituições, com atribuições e funções diversas, repetirem os mesmos enunciados? À primeira vista, pode-se concluir que se trata de um esvaziamento do caráter mais contestatório do direito à cidade, buscando compatibilizar noções anteriormente antagônicas, como o crescimento econômico e a distribuição, através do mecanismo da participação. O próximo tópico fará uma investigação sobre o surgimento da questão urbana na agenda internacional, buscando compreender a emergência de um discurso localista e descentralizador, no contexto de consolidação de novas técnicas de governo.

## 2. 3

### **As Transformações do Papel da Cidade na Governança Global**

Neste item, pretende-se compreender como as cidades se tornam um vetor relevante para o projeto de governança global. Governança, no sentido empregado aqui, trata-se de um modo de gestão, do exercício do poder de governar, de maneira não concentrada exclusivamente no Estado. Como Yishai Blank (2006), entendemos que o modo de funcionamento não é determinado de maneira hermética por um conjunto de instituições, mas por uma “multitude de entidades descentralizadas”. No entanto, os diferentes atores não têm a mesma força e peso para orientar ou conduzir a arte de governar. Blank chama atenção para o fato de que, com a introdução da localidade no projeto de governança, a internacionalização anterior muda o seu caráter; se antes era mais centralizada nos órgãos oficiais das Nações Unidas, outras agências como o Banco Mundial passam a disputar esse espaço de influência (BLANK, 2006a, p. 907). Ele observa uma proliferação de atores e instituições que agem neste projeto, o que não significa uma maior democratização da tomada de decisão, pois muitas vezes a

articulação entre elas se dá através da conformação a uma agenda política estabelecida ou a objetivos comuns (BLANK, 2006b, p. 275). Importante notar que o banco ultrapassa o seu papel de instituição financeira e se firma como um órgão produtor de saber/poder, que orienta reformas importantes no âmbito dos Estados para “otimizar” a gestão.

Mais do que se debruçar sobre o histórico de financiamento do Banco Mundial no setor urbano, aqui se espera traçar os discursos hegemônicos sobre a cidade que prevaleceram a partir da década de 70, entendendo o seu papel na produção de conhecimento, bem como de formulador de políticas urbanas. De fato, o banco nos últimos anos se revelou uma agência internacional de *expertise* e consultoria pela qual se difunde ideias sobre reforma do Estado e o projeto de governança global. Trata-se de reconstruir uma doutrina sobre o desenvolvimento urbano bastante influente, principalmente para os chamados “países em desenvolvimento”. Annik Osmont aponta duas fases desta produção doutrinária, a correspondente ao período entre 1970-80, quando se promoveu uma “luta contra a pobreza urbana”, e a partir de 1980, do ajuste setorial das cidades (OSMONT, 1995 p. 19).

As cidades, se antes eram consideradas meras subdivisões burocráticas no território do Estado, a partir da década de 80 a necessidade do reconhecimento da autonomia das localidades vai ser advogada no discurso das instituições de desenvolvimento. No entanto, sem abrir mão da soberania dos Estados-nação que funda o direito internacional, a localidade aturará nesta esfera com o status de ator semi-privado, mesmo ainda não respaldada por nenhuma convenção (esta é uma mudança significativa no âmbito das instituições internacionais de desenvolvimento, como veremos em seguida). Blank (2006b) aponta que é possível identificar nos discursos das instituições de desenvolvimento, como o Banco Mundial, que o reconhecimento da autonomia das localidades depende da sua capacidade de gerar riqueza e ser auto-suficiente financeiramente. Desta forma, apesar de ser uma medida associada à democratização da gestão, nem todas as municipalidades seriam capazes de alcançar a condição de entidade legalmente autônoma e, pela lógica, deveriam ser incorporadas a metrópoles maiores (BLANK, 2006b, p. 278). Em razão disso, ele atenta para a contradição

que isso gera em relação ao próprio potencial democrático, pois se a condição de autonomia resta sobre a eficiência econômica, já haveria uma barreira à participação na tomada de decisões:

(..)o total colapso do legal ao econômico – a ideia que somente localidades eficientes economicamente deveriam ser legalmente reconhecidas – ameaça o privilégio da eficiência econômica acima de outros valores como a comunidade, o conhecimento local, o pluralismo e a diversidade. (Tradução nossa. BLANK, 2006b, p. 278).

Desse modo, para compreender o recurso a enunciados que evocam a autonomia, o pluralismo e o fortalecimento das ações comunitárias nos discursos sobre as políticas urbanas das agências multilaterais, é preciso compreender essas estratégias através da análise dos contextos nos quais elas emergem. Por isso, os próximos tópicos vão traçar as principais linhas de atuação dessas agências nas políticas para as cidades, mostrando como se tornaram referências importantes no campo, agindo, contemporaneamente, como órgãos consultores que orientam a organização dos governos locais.

### 2.3.1

#### **A Cidade e a Reprodução Social: urbanização a baixo custo**

O interesse pelas cidades, no âmbito das agências internacionais, começa na década de 70<sup>18</sup>, quando o rápido crescimento dos centros urbanos e a necessidade de reduzir a pobreza de modo a garantir a reprodução da força de trabalho, que estava cada vez mais concentrada neste ambiente, passaram a ocupar a agenda de pesquisa e de atuação. O crescimento econômico e o progresso social pareciam estar mais intrinsecamente ligados à infraestrutura urbana capaz de promover o bem-estar: uma população mais bem cuidada, bem nutrida e bem formada, é também mais produtiva (OSMONT, 1995, p. 6).

A cidade era vista de maneira improdutiva e dispendiosa, porém o seu

18Annik Osmont salienta que na década de 50 já havia uma demanda de pesquisa, por parte dos organismos internacionais (sobretudo a UNESCO), sobre as cidades dos chamados “países em desenvolvimento” (PED) em relação às consequências da rápida urbanização. São estudos de caráter sistemático relativos às mudanças sociais observadas na cidade, as características demográficas, as relações profissionais, familiares, etc. Essas pesquisas são fortemente marcadas pela teoria do desenvolvimento da época e os estudos sobre a marginalidade. No entanto, têm caráter mais informativo, e não resultam em formulação de políticas urbanas. (OSMONT, 1995, p. 39)

funcionamento era importante para a manutenção da grande massa de trabalhadores que habitava, cada vez mais, os centros urbanos. Assim, a primeira fase em que a questão urbana ocupa a agenda internacional vai ser dedicada a elaborar padrões de desenvolvimento menos custosos, porém que fossem eficazes para a redução da pobreza:

A consideração da cidade como um lugar de reprodução da força de trabalho não agrícola(...) vai intervir no começo da década de 70, no momento em que, pela primeira vez, o Banco lançará a ideia de projetos urbanos que representem, no domínio da habitação, depois no de serviços urbanos, investimentos nos quais ele reconhece o caráter globalmente improdutivo, certamente, mas sobre a qual que ele afirma a imediata e urgente necessidade. ( Tradução nossa. OSMONT, 2012, p.7).

Apesar de a referência para essas políticas serem as cidades dos “países em desenvolvimento” (PED), ou seja, principalmente os países da periferia do capitalismo (América Latina e África), é importante lembrar que a década de 70 também marca a crise do modelo do urbanismo moderno. O urbanismo moderno, elaborado durante o apogeu do capitalismo industrial, contava com uma forte intervenção estatal para garantir a infraestrutura urbana pesada. Os projetos de habitação e de serviços básicos demandavam um significativo gasto público, e eram orientados por um padrão universal de necessidades mínimas de um trabalhador médio. Porém mesmo cidades que chegaram a experienciar este modelo de bem-estar estavam em crise, a exemplo de Paris, que à época tinha um contingente de sua população vivendo em moradias precárias (*bidonvilles*) e abaixo dos limites da habitabilidade. Dessa maneira, tratava-se de buscar outro padrão urbanístico que pudessem reduzir o dispêndio e, ao mesmo tempo, garantir a reprodução de uma força de trabalho sadia, essencial ao desenvolvimento, entendido como crescimento econômico.

A solução apontada é partir dos próprios empreendimentos dos pobres para garantir a sua sobrevivência, valorizando iniciativas informais para solucionar a falta de moradia, de serviços e de emprego. O discurso proferido pelo então presidente do Banco Mundial à época, M. McNamara, durante a assembleia dos governantes em Washington em 1975, que dá o tom desta nova política setorial:

Historicamente, violência e convulsão civil são mais comuns na cidade do que no campo. Frustrações que se acumulem nos pobres urbanos são rapidamente exploradas por extremistas políticos. Se as cidades não começarem a tratar da pobreza de forma construtiva, a pobreza poderá igualmente começar a tratar as

idades de forma destrutiva (*Discurso de Mc Namara, diante do Board of Governors, em 1975*, APUD ARANTES, 2004, p. 36-37).

Para os especialistas do Banco Mundial, no entanto, o tamanho e a urgência da demanda desses países não permitiam que a urbanização se desse nos mesmos passos dos países centrais, muito menos que atingissem os seus patamares de serviços urbanos e de política habitacional. O custo mínimo substituiria o paradigma do moderno do espaço mínimo (ARANTES, 2004, p. 42), por isso faz-se encorajar o uso de materiais mais econômicos, a provisão de instalações sanitárias em áreas comuns das comunidades, bem como a redução da unidade habitacional (p. 43). Assim, desde 1972, quando lança sua agenda setorial sobre o tema, o Banco estabelecerá o paradigma do “*self-help*” e o parâmetro da renda familiar (*affordability*) como meio de acessar a moradia e o sistema de serviços.

De acordo com Osmont (1995), os fundamentos do novo projeto são a “justiça social” e produtividade do trabalho. Importante salientar que a ideia de justiça social aplicada não está ligada a uma concepção redistributiva; elaborava-se uma proposta de reforma conjugável com a concepção de desenvolvimento do momento, que se tratava do crescimento econômico através da integração à ordem global. Segundo ela, “a luta contra a pobreza e a integração social que ela visa são centradas sobre a gestão do social pelo urbano, muito mais do que pela resolução de contradições e de conflitos sociais ligados às condições de acumulação dos PED” (p. 35).

Duas publicações do Banco Mundial marcam o período e definem a intervenção no setor urbano, a primeira em 1972, chamada *Urbanisation*, e a outra em 1975, *Habitat, politique sectorielle* (OSMONT, 1995, p. 13). A política urbana nesse momento será entendida, primordialmente, como uma política setorial, centrada na habitação. A habitação, junto ao trabalho, é considerada fator determinante para a produtividade dos pobres. Uma moradia adequada, com segurança da posse e acesso aos serviços essenciais, proporcionaria trabalhadores mais saudáveis e mais produtivos.

Assim, o Banco Mundial passa a defender uma série de medidas miradas a facilitar o acesso à habitação. Os empréstimos para projetos de habitação ficam



condicionados a reformas nos parâmetros de construção e no acesso a serviços. Para melhorar as condições de vida na cidade, era necessária uma reforma legislativa para reduzir as exigências, que só as classes média e abastada conseguiam cumprir. Além disso, defendia-se a regularização fundiária e o loteamento de terras públicas para reduzir os custos, incentivando assim o investimento dos pobres na construção de suas moradias. Um ponto crucial era engajar os próprios trabalhadores na construção e melhoria das habitações. O organismo incentivará e apoiará projetos como *slum-upgrading*, ou seja, a urbanização de favelas, bem como a redução de subsídios públicos em favor de políticas de investimento que garantissem a recuperação plena, através da redução dos patamares de habitabilidade e do uso da força de trabalho dos próprios pobres para a construção de suas moradias (ARANTES, 2004, p. 49).

Por um lado, era necessário defender o acesso igualitário aos serviços públicos essenciais, como o transporte, a saúde, a educação, dentre outros. Por outro, defendia-se políticas mais “realistas” para a moradia e o trabalho, partindo das próprias iniciativas empregadas pelos pobres para gerar suas condições materiais de existência. Em relação ao trabalho, valorizar-se-á a informalidade, tratada em regra através da criminalização, o banco entenderá como uma alternativa ao desemprego e a crise, por isso vai advogar pela sua integração. Além disso, os Estados deveriam se abster de realizar remoções, prática muito comum até os dias atuais, e investir no melhoramento de favelas e moradias precárias, fornecendo serviços de proximidade e de baixo custo. As políticas de habitação deveriam incentivar a regularização fundiária e a alteração dos padrões de construção para facilitar o acesso à moradia.

A pauta da habitação também foi prioritária na Conferência das Nações Unidas em Vancouver, em 1976, e marcou a declaração aprovada na ocasião deste encontro. Este foi o primeiro encontro entre os países-membros das Nações Unidas para pactuar uma agenda urbana, no qual representantes do Banco Mundial também estiveram presentes. Ficou estabelecido, a partir deste marco, a realização de uma conferência de 20 em 20 anos para atualizar esta agenda.

Na ocasião, as questões de abrigo e urbanização foram pautadas como necessidades globais e prioritária. Afirmou-se que os assentamentos humanos

determinam em grande medida a qualidade de vida, afetando outras necessidades básicas como a educação, saúde e o emprego. Formularam-se duas recomendações semelhantes às do Banco Mundial: que os assentamentos humanos sejam instrumentos do desenvolvimento e que sejam adotadas estratégias “realistas” adaptadas às circunstâncias locais.

Igualmente, defendeu-se a ideia de que a população deve também se engajar nas atividades de desenvolvimento e, neste, define-se o papel das organizações não-governamentais na mediação entre governos locais e os cidadãos (OSMONT, 1995, p.44). É nesse encontro, também, que se cria a agência da ONU responsável pela questão dos assentamentos humanos – nesse momento chamada de UNCHS-, inicialmente orientada a promover o desenvolvimento sustentável de cidades, em especial na região periférica do capitalismo. Nesta primeira fase, os governos locais não foram endereçados enquanto entes separados do Estado, mas tratados enquanto instrumentos de desenvolvimento dos governos nacionais, sem qualquer reconhecimento de autonomia (BLANK, 20006a, p.901).

Para Annik Osmont (1995), apesar do tratamento setorial conferida à questão urbana neste período, que vai de 1972 a 1980, tratava-se, ainda assim, de um giro bastante significativo no reconhecimento da necessidade de gerir as populações urbanas e as suas atividades: “se trata de gerir e de controlar os homens, nas cidades que se tornaram barris de pólvora, para servir ao desenvolvimento” (p. 13). A cidade é percebida como elemento fundamental do ponto de vista do desenvolvimento econômico, da reprodução social e da gestão política.

Na década de 80, o tratamento então conferido à questão urbana, centrado na organização física e setorial, dará lugar ao reconhecimento da cidade enquanto entidade social e política. Haverá um interesse particular na renovação da gestão municipal, buscando a formulação de mecanismos institucionais e financeiros para proporcionar mais autonomia às localidades, ao mesmo tempo em que se visará desonerar o Estado dos investimentos em infraestrutura urbana.

### 2.3.2

#### O Giro Espacial: o local na agenda internacional

Os meados da década de 70 são marcados por uma profunda crise econômica. Os governos dos chamados “países centrais” passam por um desequilíbrio fiscal, que motiva reformas no âmbito do Estado e o desmantelamento das polícias sociais do modelo de bem-estar. Nos países da periferia do capitalismo, igualmente em colapso financeiro por conta desta crise internacional, a pressão para efetuar as reformas institucionais virá dos planos de ajuste estrutural previstos na contratação de empréstimos das instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial. De modo geral, estas reformas visavam a requalificação do papel do Estado num novo modelo de acumulação neoliberal, que substitui o dirigismo econômico por uma forma de governar que prioriza a competitividade entre empresas.

Para tanto, ao Estado caberá duas funções essenciais: a de estabelecer regras claras para que o mercado funcione eficazmente e a de corrigir distorções que, porventura, possam emergir. De modo a aquecer a competitividade, diversas medidas são esperadas no âmbito do Estado: a venda ou reestruturação de empresas públicas, a privatização de serviços, a redução do quadro de funcionários, dentre outros. Além disso, reformas nas legislações trabalhistas e tributárias são incentivadas para também oferecer vantagens competitivas para as empresas.

Estas reformas terão caráter macroeconômico, mas atingirá também domínios setoriais, como a política urbana. A modalidade de intervenção do Banco Mundial na política urbana muda significativamente; de uma orientação voltada à “luta contra a pobreza urbana”, buscando parâmetros de construção de infraestrutura que fossem “adaptados” aos recursos disponíveis, a agência passa a se debruçar sobre a gestão urbana. A reforma institucional no âmbito do planejamento urbano vai voltar-se ao desenvolvimento municipal, através de medidas de descentralização política, orçamentária e administrativa. O interesse pelas cidades passa a ser medido pela sua capacidade estratégica no desenvolvimento econômico, e não mais como um suporte físico na reprodução da força de trabalho (OSMONT, 1995, p. 149).

Desta maneira, a agenda internacional vai se ocupar de aspectos mais amplos da questão urbana: a pobreza, o crescimento urbano, o planejamento físico e a sua expansão territorial (BLANK, 2006b, p. 267). Em especial, cresce a vontade de promover a gestão descentralizada das localidades, estimulando que os governos centrais se limitem a cumprir funções subsidiárias à administração local. Desta forma, promove-se a ideia de que o poder decisional e a provisão dos serviços das cidades sejam prioritariamente dever do governo local:

Além disso, o Centro de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (“UNCHS” ou ONU-Habitat), o Banco Mundial e outras entidades transnacionais como a União Europeia têm promovido a agenda da “descentralização” e “subsidiariedade”, por meio do qual o poder decisional e a provisão de serviços públicos devem retornar para as jurisdições menos, que podem performá-los eficientemente. (Tradução nossa. BLANK, 2006b, p. 267).

O financiamento de projetos *self-help* sofre um pequeno intervalo nos anos 80, quando os países do chamado “terceiro mundo” entram em colapso econômico pela crise da dívida externa, e o Banco Mundial volta a atenção para a necessidade de uma reestruturação institucional dos Estados a fim de submetê-los ao ajuste fiscal. Além de orientar a redução dos gastos públicos com serviços urbanos e colocar em pauta a reforma do sistema financeiro habitacional, a preocupação se dirige a orientar os municípios a arrecadarem recursos próprios, aprendendo a mobilizar recursos privados locais e não depender mais dos repasses dos governos federais:

Neste sentido, os empréstimos para o ajuste da cidade passam a ser crescentemente realizados na modalidade *policy-based* ao invés de *project-based*, e a exigir como “contrapartida” ações de fortalecimento municipal (*capacity building*), com o objetivo de enxugar e profissionalizar as máquinas locais e estimular a auto-suficiência financeira. A “capacidade a ser construída”, nesse caso, não é a ação pública que responde ao interesse público, mas que emula a *rationale* de uma empresa privada: na capacidade de satisfazer e extrair o máximo de *voter-payers* (“eleitores-pagadores de taxas”); na agilidade de cobrança e ampliação da arrecadação local (ARANTES, 2004, p. 54).

Para o órgão, a crise na América Latina era o resultado dos incentivos financeiros na infraestrutura urbana, então não só propunha retirar subsídio dos serviços como aumentar taxas e impostos. O modelo da oferta única de serviços deveria ser substituído pela provisão flexível, devendo o consumidor optar pela qualidade conforme a sua capacidade de pagar. Em relação ao sistema habitacional, o objetivo era diminuir os empréstimos do governo federal.

Incentivou a distribuição de títulos cartoriais para garantir a segurança da posse de assentamentos considerados irregulares e apoiou a reforma do financiamento habitacional, para que esta espelhasse uma relação de consumo. A instituição elegeu o caso chileno como o modelo que os outros países deveriam seguir, inclusive o financiou. Sob o regime de Pinochet, o subsídio à moradia passou a ser ofertado segundo a capacidade do perfil financeiro das famílias, a que apresentasse menos risco e constituísse uma poupança prévia recebia mais benefícios. Além disso, foi incentivada a reestruturação do sistema de financiamento público para o desenvolvimento urbano com a criação de agências privadas de intermediação financeira que estabelece repasses onerosos aos municípios, obrigando-os a realizar investimentos que teriam taxas retornos maiores (ARANTES, 2004, p. 59).

O suporte técnico do Banco Mundial prevalecerá em relação ao financiamento a projetos de urbanização, mais ligado à doutrina anterior. Trata-se de consultoria para desenvolver um governo local que possa integrar-se ao projeto de governança global, chegando, em alguns casos, auxiliar na elaboração de um projeto de lei municipal. Ao mesmo passo em que se incentiva a transferência de políticas nacionais ligadas ao planejamento da cidade para o âmbito da política local, como a prestação de serviços e de infraestrutura, se encerra as subvenções antes feitas ao setor urbano. Busca-se reformar o sistema fiscal local e o conjunto de serviços públicos, por um lado privatizando os serviços como o transporte e a eletricidade, e de outro, criando um sistema de créditos para tratar da oferta de moradia. Assim, o interesse do banco é intervir diretamente na gestão dos recursos locais (ARANTES, 2004, p. 68).

A agenda de pesquisa e produção intelectual do banco se concentrará em duas linhas que se complementam: a gestão urbana e o a pobreza. Sob o título de “governança urbana” ou “good order”, o projeto de “tecnicizar” a máquina local para torná-la mais “eficiente” é introduzido como apolítico, apesar de determinar escolhas importantes sobre o papel da infraestrutura urbana e a distribuição orçamentária. O objetivo é atrair o investimento privado através do aperfeiçoamento do governo local e da infraestrutura, coordenando a competência dos profissionais em atuação, mas também a relação de atribuições entre as

autoridades local e nacional. Para o Banco Mundial, a governança trata da “maneira pela qual o poder é exercido na gestão de recursos econômicos e sociais em um país em via de desenvolvimento” (WORLD BANK, 1991, APUD OSMONT, p.256). Para tanto, um dos objetivos será a alteração do quadro jurídico de maneira a criar um ambiente favorável aos negócios, estabelecendo responsabilidades financeiras e regras claras dos procedimentos para a atuação da iniciativa privada:

E veja porquê e como o Banco pode entrar no campo da política: transformando a noção de poder na de governança, tecnicizando nos procedimentos legais e regras administrativas a substância que rege as relações entre os membros de uma comunidade nacional. Há uma grande habilidade, aqui, que consiste em introduzir o campo de políticas públicas no esquema técnico da governança. (Tradução nossa. OSMONT, 1995, p. 267)

A pobreza urbana também ocupará um grande espaço na agenda de pesquisa, desta vez como medidas sociais para compensar efeitos “não desejados” do ajuste. De fato, o que assistiu na primeira geração das políticas de ajuste econômico (1980-1984) foi um aumento do desemprego e do custo de vida, que atingiu especialmente os pobres urbanos. Em razão disso, na segunda fase do ajuste o banco cria uma unidade chamada “dimensões sociais do ajuste” (DSA), depois renomeada “divisão da pobreza e da política social” em 1991:

O programa DSA, lançado em 1988, recebeu a dupla missão de evitar que as dificuldades provocadas pelo ajuste e as reformas econômicas não sejam excessivas para os pobres e vulneráveis e de pôr em prática os mecanismos de integração destas populações à atividade econômica. (Tradução nossa. OSMONT, 1995, p. 162)

A população aqui denominada de “vulneráveis” engloba os grupos sociais considerados mais suscetíveis à escassez econômica, notadamente as mulheres e os jovens. O que vai interessar o nosso trabalho aqui é justamente a produção intelectual, que resultou em recomendações aos estados-membros, sobre a desigualdade de gênero sofrida em contexto urbano. Mais uma vez, é importante notar que o tratamento conferido à pobreza não tinha o objetivo resolver contradições provocadas pelo ajuste estrutural, mas tão somente integrar os pobres ao projeto global de desenvolvimento e torná-los mais produtivos nesse contexto (OSMONT, 1995, p. 269).

Isto era necessário porque, se de um lado, a aglomeração urbana tinha

efeitos positivos na constituição de mercados e no incentivo ao consumo, por outro o não-direcionamento desta aglomeração poderia resultar em conflitos e revoltas. A capacidade mobilizadora da população urbana já tinha dado a sua prova inúmeras vezes, e durante a crise econômica e o ajuste isto ficou evidente na organização de diversos movimentos de base e comunitários. Então, era imperativo conhecer a população urbana para fazê-la engajar-se no projeto de desenvolvimento. O Banco Mundial idealiza, assim, um programa de pesquisa transnacional, integrando outros organismos como o PNUD e o então CNUEH (Centro das Nações Unidas para Estabelecimentos Humanos) para elaborar conceitualmente a gestão urbana e promover recomendações operacionais:

A fim de nutrir o objetivo, por vez ideológico e funcional, de “menos Estado” e de “mais local” pela descentralização, o que, é claro, significa também, e sobretudo, “menos público” e “mais privado”, à escala local, o Banco Mundial colocou em prática um programa de pesquisa pesado, internacional e transversal em relação aos organismos: é o programa sobre a gestão urbana que, em vista à pesquisa operacional, deve se estender por dez anos, de 1986 à 1996, e mobilizou, desde o começo, financiamentos multilaterais: banco mundial, PNUD, CNUEH, e bilaterais: RFA, Grã-Bretanha, Dinamarca. (Tradução Nossa. OSMONT, 1995, p. 247)

Isso aponta para uma tendência que será marcante desta doutrina. A reconfiguração do Estado, que por vezes é interpretada como “menos Estado”, na verdade é uma remodelação do seu papel: invés de dirigismo econômico e planificação social, deverá re-organizar a máquina para facilitar a descentralização gestonária com a participação da iniciativa privada (através, como vimos, de uma reforma legislativa e institucional). Além disso, a demanda por menos Estado é, ao mesmo tempo, uma exigência de mais governo (OSMONT, 1995, p. 273). Mais governo significa, sobretudo, mais controle sobre a população. É preciso estar mais próximo das pessoas e envolvê-las neste novo projeto de gestão. Por isso, a participação vai ocupar um espaço importante nesta agenda.

As organizações não-governamentais (ONG) vão ser vistas como os parceiros ideais, pois além da capacidade de capilarização, participando do cotidiano comunitário, elas se mostraram capazes de realizar uma integração não-conflitual. Apesar da atuação do Banco Mundial na reconfiguração do papel do Estado, a organização trata de fazer isso sem estar diretamente envolvida na política nacional, para não configurar um claro intervencionismo. Então, os seus

projetos de participação visam uma descentralização do poder, contudo sem que haja conflitos entre os atores, e as ONGs cumprem também o papel de filtrar demandas e encaminhá-las institucionalmente. Com esse objetivo, a concepção de participação ou empoderamento dos membros da sociedade civil trata mais de estimular a atitude proativa nas ações locais de desenvolvimento econômico, seja criando um clima de positividade para tornar a cidade mais atrativa ou propondo inovações ao mercado, do que abarcar confrontações de ideias e projetos políticos:

De forma geral, o que os bancos multilaterais advogam é uma superação da antiga “cultura política confrontacional” (também conhecida como luta de classes). Nas palavras do presidente do BID, Enrique Iglesias, “esse novo consenso político começa a surgir do esgotamento, pelas mais diversas razões, de diversos governos baseados em uma cultura política populista ou ideológica, confrontacional e conflitiva, pouco disciplinada ou maximalista. Em seu lugar, gesta-se uma nova cultura cívica, mais desiludida e mais pragmática, menos impaciente e mais madura, menos inclinada ao conflito e mais disposta à busca de convergências, mais afastada de extremos e mais orientada pelo centro – uma desistência da impaciência política, com revalorização da moderação, da estabilidade e dos consensos (Iglesias, 1992, p.57) (ARANTES, 2004, p. 86).

De acordo com Osmont, quem introduziu este modelo de planificação na Conferência da ONU em Vancouver, em 1976, foi J.F.C Turner. Ela o denomina “versão urbana do populismo desenvolvimentista”, em oposição à planificação urbana tecnocrática até então o modelo hegemônico de planejamento urbano conduzido pelo Estado. Tratava-se, no fundo, de normalizar uma população cada vez mais numerosa e heterogênea que se concentrava em grandes aglomerações urbanas, muitas vezes amontoadas em assentamentos irregulares de difícil controle estatal (OSMONT, 1995, p. 271).

Na II Conferência HABITAT, que ocorreu em Istambul em 1996, Emínia Maricato comenta que o que mais se repetia com exaustão eram os seguintes conceitos: “parcerias com entidades da sociedade, descentralização, fortalecimento local, participação da comunidade, da sociedade e da coletividade, sustentabilidade, combate à pobreza e ao desemprego” (MARICATO, 1996, p. 38). Apesar de a autora sustentar que os sentidos atribuídos a cada um desses conceitos variava diametralmente a depender das entidades atuantes, pois grupos com interesses muito distintos participaram deste encontro (empresários, ONGs, movimentos sociais, instituições religiosas, etc.), é importante notar como que estão contidos ali discursos que já vinham sendo costurados em meados da década



de 80, pelo Banco Mundial e os seus especialistas. Para Yishai Blank, tratam-se de racionalidades ligadas a uma ideologia projetada a desenvolver um projeto de governança global:

Uma das mais claras manifestações do ascenso das localidades na nova ordem mundial é o recente esforço das Nações Unidas de reconfigurar e regular as relações entre o local e o governo central e entre localidades dentro do Estado. Essa reconfiguração e suas racionalidades estão alinhadas a ideologias recentes que guiam o projeto de governança global que muitas instituições internacionais vem avançando nos últimos quinze anos : descentralização reformas econômicas orientadas pelo mercado, democratização e empoderamento comunitário. (Tradução nossa. BLANK, 2006a, p. 900).

Neste ponto, Blank observa que, apesar do estímulo à descentralização e a maior relevância gestonária conferida à localidade, não se concretiza a promessa democrática desta medida. Ainda que aos governos locais sejam atribuídas mais funções e mais poder decisional, eles continuam submetidos a obrigações assumidas pelos Estados e não possuem representação para negociar no âmbito transnacional os termos em que essas obrigações são incorporadas (BLANK, 2006b, p. 273). Ao passo que se advoga a descentralização do poder, aumenta-se a influência da política internacional sobre a localidade, pressionando reformas que não levam em consideração a realidade local e as necessidades dos atores que a compõe.

A relação das localidades com os Estados e com as organizações internacionais passa a ocupar uma parte essencial da agenda HABITAT também. Yishai Blank fala de uma nova trindade emergente “localidade-Estado-mundo” que modifica a ordem jurídica internacional anterior. Na conferência de 1996, em Istambul, a agenda localista fica mais clara. Também norteia esta agenda a noção de assentamentos humanos sustentáveis, comprometendo os estados-membros na progressiva incorporação do direito à moradia como um direito humano.

Ao mesmo tempo que aparecem temas relacionados ao desenvolvimento, como a pobreza, a sustentabilidade, o desemprego, dentre outros, estão igualmente presentes na declaração a questão da descentralização, a participação em instâncias de decisão e o empoderamento local:

Mais especificamente, a Agenda recomenda que governos revejam e revisem suas legislações para ampliarem a autonomia local e a participação em instâncias de decisão, implementação e mobilização de recursos; educar cidadãos no nível local; treinar autoridades locais; combater a corrupção local; aumentar a

eficiência local; e fortalecer a cooperação local com as Nações Unidas e outras redes internacionais (BLANK, 2006a, p. 902).

A estrutura interna de cada Estado, o nível de autonomia e as atribuições do governo local ocupam a nova agenda de 1996. Nesse momento, se define melhor a tendência já colocada: a localidade deixa de ser objeto de regulação exclusiva do Estado e entra na agenda de intervenção internacional. Em 1998, a UNCHS junto à WACLAC (World Association of Cities and Local Authorities Coordination) lança um documento com a pretensão de construir uma convenção para os governos locais, que não chegou a ser promulgada pelas Nações Unidas. Neste documento intitulado “Towards a World Charter of Local Self-Government”, reitera-se o interesse de ampliar o papel das localidades no projeto de governança global. Este rascunho da proposta de Convenção continha novos direitos reconhecidos aos municípios, conferindo-lhes mais independência em relação ao governo central, por exemplo, o direito de serem consultados quando outro ente legislar sobre alguma matéria que lhes afeta diretamente, o direito de formar associações internacionais ou o direito de definir a forma de participação popular nas instâncias de decisão.

O documento, cujo objetivo era gerar um estatuto da cidade que orientasse as políticas urbanas globalmente, traçava três princípios: subsidiariedade, proximidade e autonomia (BLANK, 2006a, p. 903). O princípio da subsidiariedade aumenta as responsabilidades diretas do município em relação aos cidadãos, obrigando-os a fornecer serviços e infraestruturas, enquanto ao Estado cabe apenas uma função subsidiária. A proximidade está relacionada à estrutura política interna, que deve aproximar os cidadãos dos processos decisórios locais. Por sua vez, a autonomia da localidade a torna um ente distinto do Estado capaz de captar recursos, realizar parcerias, determinar sua organização financeira e administrativa, bem como decidir a aplicação dos seus próprios investimentos.

Trata-se de um esforço de descentralização que, no entanto, não resulta automaticamente em ganhos democráticos, pois como aponta o professor Blank, a própria localidade sequer tem espaço de representação na esfera transnacional para poder defender os seus próprios interesses na definição dos padrões de desenvolvimento que são aplicadas a ela. Por outro lado, é inegável a mudança

doutrinária que isso têm em relação às localidades e a agenda internacional.

Na década de 90, não só a autonomia financeira e administrativa dos municípios norteará as políticas urbanas dos organismos multilaterais, mas a “produtividade urbana” através da gestão empresarial das cidades (ARANTES, 2004, 61), seguindo exemplos como a cidade de Baltimore, nos EUA, que engrenou um novo modelo de acumulação em meados da década de 70 (como vimos no tópico sobre o planejamento estratégico). Para tanto, o corpo gerencial das prefeituras deveria profissionalizar-se em negócios, constituindo um *board municipal*, no qual o prefeito atuaria ao lado de um *chief executive officer (CEO)* e de *stakeholders*, que teriam olhar sobre o futuro e saberiam traçar metas e estratégias para tornar a cidade competitiva, ao mesmo tempo que também garantiriam a “solvabilidade” das cidades. Trata-se de não só do empresariamento da cidade, mas também do envolvimento da iniciativa privada na gestão, tanto para a captação de recursos, como também na provisão de infraestrutura e serviços, tendo como referência o *business improvement districts* norteamericanos. Este instrumento permitiu que associações empresariais assumissem áreas urbanas deterioradas, realizando obras e serviços, cujos recursos eram captados através da emissão de títulos nos mercados local e internacional (ARANTES, 2004, p. 63).

A questão da responsabilidade fiscal dos governos municipais tem bastante centralidade já que as prefeituras são incentivadas a tomar empréstimos direto no mercado privado de capitais e realizar parcerias público-privadas:

(...)como vimos na agenda de reformas dos anos 1980, o banco pretende “encorajar a transição para um sistema municipal de créditos de mercado” (BM, 2000, p.12, grifo nosso). As cidade-empresa devem amplamente sustentar-se num modelo de parcerias público-privado (PPP) para a implementação de novas infraestruturas, bem como na sua capitalização pela emissão local e internacional de títulos (*municipal bonds*), avaliados conforme indicadores de credibilidade (*rates*) e do “risco-cidade”. (BM, 2000, p. 69) (ARANTES, 2004, p.65).

Assim, incentiva-se a captação de recursos através da emissão de títulos no mercado de capitais ou por meio de empréstimos. O mercado, por sua vez, faz classificações de “riscos” quanto ao nível de credibilidade que as cidades têm em honrar seus compromissos e gerar receita, o que pressiona ainda mais os governos municipais a adotarem as reformas institucionais “eficientes” para adequar suas

ações às exigências do mercado, como o princípio do *full cost recovery* (recuperação plena dos custos), o que reduz ao máximo os gastos do poder público com a reprodução social, transferindo aos cidadãos o ônus de gerenciar o acesso aos serviços urbanos a partir da sua capacidade de consumo (ARANTES, 2004,p.49 ).

De acordo com Arantes, esta política empresarial da cidade vai ser lançada pelo Banco Mundial através de uma coalizão internacional chamada *Cities of Change* que adota um “Plano de Ação para o Desenvolvimento Econômico Local”, que auxilia na formulação de planos estratégicos para a cidade. Esta política coalizão é lançada junto com a *Cities Alliance* voltada para a implementação de políticas compensatórias à pobreza. Como vimos, estas políticas retomam o *self-help*. As políticas compensatórias dos organismos internacionais serão direcionadas a estimular o esforço individual do cidadão para reduzir os custos de sua reprodução, que encarecem nesse período. As propostas vão girar em torno da produção de moradias de baixo custo e o fortalecimento dos laços comunitários, como uma forma de incentivar os “recursos locais” (os recursos dos moradores) para reduzir o dispêndio do poder público.

A gestão empresarial da cidade produziu um consenso internacional em torno do qual diversas agências multilaterais passam a produzir materiais de divulgação e difusão de ideais, bem como a utilizar como critério de investimentos. De acordo com Fernanda Sanchez, (2010, p. 248), as principais agências a interferir nas questões urbanas são o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Organizações das Nações Unidas (ONU). A ONU através de suas subagências e programas, como a ONU-HABITAT e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Importante destacar que para a realização da HABITAT II a Agência Habitat encomendou a publicação *Local y Global: la gestión de la ciudades em la era de la información* (Borja;Castells, 1997), produzida por Jodi Borja e Manuel Castells para difundir o modelo de desenvolvimento de Barcelona através do planejamento estratégico. Para a ocasião, a Agenda Habitat selecionou um repertório de modelos de *boas práticas* para difundir ideias e propostas, e mereceu destaque a cidade catalã, que no final da década de 80 se lançou como cidade global.

## 2.4

### A Agenda Habitat e a Questão de Gênero

Como vimos anteriormente, desde 1976 a ONU realiza uma conferência de 20 em 20 anos entre os países-membros para elaborar em conjunto uma agenda urbana que, embora não vincule juridicamente, serve de referência para regular a matéria nos ordenamentos jurídicos nacionais. Por isso, é possível afirmar que as resoluções consensualizadas têm caráter de *soft law* e na prática elaboram orientações de políticas urbanas que têm servido como parâmetro para o desenvolvimento econômico em nível global (ALFONSIN et al, 2017,p. 1224).

No primeiro encontro foi criada a agência das Nações Unidas responsável pelos assentamentos humanos, O Centro de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (CNUAH), que tinha como objetivo orientar o desenvolvimento sustentável de assentamentos urbanos e rurais, principalmente dos chamados “países em desenvolvimento” (PED) através do paradigma da urbanização a baixo custo. Em 2002, a Assembleia Geral da ONU adotou a resolução 56/206, que fortaleceu o trabalho da UNCHS ao transformá-la em um programa integralmente reconhecido, renomeado Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (ONU-Habitat). Foi conferido ao programa o *status* de subsidiária à Assembleia Geral, subordinado ao ECOSOC (*Economic Social Council*), que coordena outras agências especializadas da ONU (BLANK, 2006a, p. 906).

A segunda Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, em 1996, contou com atividades intensas e a participação de vários setores como governos nacionais, governos locais, parlamentares, empresários, organizações sem fins lucrativos, acadêmicos, urbanistas, dentre outros (MARICATO, 1997, p. 21). Incluiu diversos fóruns organizados por estes diferentes atores e, ainda, em paralelo ocorreu Assembleia Mundial das Cidades e Autoridades Locais, liderada pelos prefeitos. De acordo com a Ermínia Maricato, as disputas em torno de sentidos e encaminhamentos foram fortes, pois os compromissos ali formulados deveriam ser estabelecidos por consenso, por isso até a vírgula importava (MARICATO, 1997, p. 23).

Segundo a urbanista, certas expressões marcavam os discursos dos

diferentes setores, de amplos espectros políticos: “descentralização do poder local; cogestão ou parcerias com entidades sociais, participação da sociedade; sustentabilidade e qualidade ambiental e combate à pobreza e ao desemprego” (MARICATO, 1997 p. 22). Na sua descrição, era perceptível que esses paradigmas tinham se consolidado no âmbito das políticas urbanas, sendo reconhecido por entidades e instituições com interesses divergentes. Parecia o fim do urbanismo tecnocrático e autoritário, criticado por uma visão universalista cega às experiências das coletividades e dos sujeitos que produziam o cotidiano da vida urbana.

Nesse sentido, firmava-se a ideia de planejamento por proximidade em que as entidades com maior capilaridade nos bairros e comunidades ganhavam proeminência, porque teriam a capacidade de captar o interesse dos indivíduos e mobilizá-los. Assim, as organizações não-governamentais se definem como “parceiros” no desenvolvimento urbano, assim como a iniciativa privada. Isso fica bastante nítido na leitura do artigo 12 da Declaração de Istambul:

12. Adotamos a estratégia de promoção dos princípios de parceria e participação como a abordagem mais democrática e eficaz para a realização de nossos compromissos. Reconhecendo as autoridades locais como nossos parceiros mais próximos, e como essencial, na implementação da Agenda Habitat, nós devemos, dentro do marco legal de cada país, promover a descentralização através de autoridades locais democráticas e trabalhar para fortalecer suas capacidades financeiras e institucionais de acordo com as condições dos países, assegurando a sua transparência, responsabilidade e capacidade de resposta às necessidades das pessoas, que são requisitos chave para os governos em todos os níveis. Nós também aumentaremos nossa cooperação com parlamentares, o setor privado, sindicatos e organizações não-governamentais e outras organizações da sociedade civil com devido respeito à sua autonomia. Vamos também reforçar o papel das mulheres e incentivar o investimento empresarial, social e ambientalmente responsável, pelo setor privado. A ação local deve ser guiada e estimulada por meio de programas baseados na Agenda 21, na Agenda Habitat ou em qualquer outro programa, bem como aproveitar a experiência da cooperação mundial iniciado em Istambul pela Assembleia Mundial das Cidades e Autoridades Locais, sem prejuízo das políticas, objetivos, prioridades e programas nacionais. A estratégia de capacitação inclui a responsabilidade dos governos de implementar medidas especiais para os membros dos grupos desfavorecidos e vulneráveis quando for apropriado. (Tradução nossa. HABITAT II, 1996, p. 9).

É possível afirmar que a declaração expressa um paradigma no qual os sujeitos “entram em cena”. Como está disposto no parágrafo 7 da Declaração de Istambul (1996), os “seres humanos estão no centro da nossa preocupação para o desenvolvimento sustentável, eles são a base para nossas ações como na

implementação do Habitat Agenda”(p. 8). São reconhecidas as necessidades específicas de mulheres, crianças e jovens. Ressalta-se a importância de promover a “acessibilidade total às pessoas com deficiência, bem como a igualdade de gênero nas políticas, programas e projetos de abrigo e assentamentos humanos sustentáveis” (p.8), promovendo também a “participação de mulheres e homens [...] na vida política, econômica e social” (p.8). Assim, são destacados grupos considerados em situação de vulnerabilidade, pessoas com deficiência, crianças, jovens e mulheres, e a preocupação de endereçá-los em suas particularidades.

As referências às mulheres são exaustivas ao longo de toda a Agenda Habitat, que se trata de um documento muito mais longo em relação à Declaração de Istambul, com o objetivo de guiar os compromissos e ações assumidos ao longo da Conferência. O documento contém quatro partes: preâmbulo; objetivos e princípios; compromisso e o Plano de Ação Global. Dentro de “compromissos”, o artigo 46 trata diretamente da igualdade de gênero:

D. Igualdade de gênero \* 46. Comprometemo-nos com a meta da igualdade de gênero no desenvolvimento de assentamentos humanos. Comprometemo-nos ainda a:

(a) Integrar as perspectivas de gênero na legislação, políticas, programas e projetos relacionados a assentamentos humanos por meio da aplicação de análises sensíveis ao gênero; (b) Desenvolver metodologias conceituais e práticas para incorporar as perspectivas de gênero no planejamento, desenvolvimento e avaliação de assentamentos humanos, incluindo o desenvolvimento de indicadores; (c) Coletar, analisar e disseminar dados desagregados por gênero e informações sobre questões de assentamentos humanos, incluindo meios estatísticos que reconheçam e tornem visível o trabalho não remunerado das mulheres, para uso no planejamento e implementação de políticas e programas; (d) Integrar uma perspectiva de gênero na concepção e implementação de mecanismos de gestão de recursos ambientalmente sólidos e sustentáveis, técnicas de produção e desenvolvimento de infraestrutura em áreas rurais e urbanas; (e) Formular e fortalecer políticas e práticas para promover a participação plena e igualitária das mulheres no planejamento e tomada de decisões sobre assentamentos humanos. (Tradução nossa. HABITAT II, 1996, p. 28).

Para entender essa forte presença da questão de gênero nos documentos aprovados no encontro, é preciso ter em vista, em primeiro lugar, que a Conferência de Istambul ocorreu no ano seguinte à Conferência das mulheres em Pequim (que é, inclusive, lembrada no preâmbulo da Agenda Habitat como um marco importante), no qual se provou a força de mobilização dos movimentos de base e de organizações feministas, que nesse momento formavam redes ampliadas



a nível transnacional. Como veremos no capítulo II, o ajuste estrutural nos países do chamado “sul global”, provocou a emergência de novos movimentos comunitários nos quais as mulheres formavam grande parte da base, realizando ações diretas para responder às perdas materiais em razão da inflação e da redução do investimento público em políticas sociais. Elas se organizavam a partir dos espaços de convivência e de redes de apoio formados nos bairros e locais de moradia, em função das tarefas de reprodução que tomavam a sua vida cotidiana. Esses movimentos tiveram significativos impactos institucionais e suscitaram pesquisas e análises, inclusive financiados pelas agências multilaterais, sobre os efeitos do ajuste nas vidas das mulheres (VERSCHUUR & HAIRNARD, 2006). Esse tema é timidamente encaminhado na Agenda Habitat, no artigo 43, inciso w, no qual os países-membros se comprometem ao:

Desenvolvimento e avaliação de políticas e programas para reduzir os efeitos adversos indesejados e melhorar o impacto positivo do ajuste estrutural e a transição econômica no desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis, especialmente daqueles que pertencem a grupos vulneráveis e desfavorecidos, e mulheres, *inter alia*, através da revisão do impacto do ajuste estrutural ao desenvolvimento social por meio de avaliações, sensíveis ao gênero, sobre o impacto social e outros métodos relevantes. (Tradução Nossa. HABITAT II, 1996, p. 26).

De acordo com Ermínia Maricato (1997), a atuação das organizações de mulheres na Conferência de Istambul foi muito expressiva e, provavelmente, a mais forte. Houve oposição de representantes religiosos quanto à inclusão das questões de gênero na Agenda, que foi reação a alguns temas específicos como o planejamento familiar, o uso de contraceptivo e a interrupção voluntária da gravidez, bem como a igualdade no direito entre homens e mulheres no direito à herança. Sobre esse último, prevaleceu a pressão das organizações feministas, pois o documento final incluiu, nos compromissos firmados, a orientação de realizar reformas legislativas e administrativas para dar às mulheres acesso à segurança da posse, bem como a recursos econômicos, como o direito à herança, à propriedade e a créditos (parágrafo 40).

Desde o preâmbulo da Agenda Habitat, anuncia-se a preocupação de instituir mecanismos para melhorar a participação das mulheres, tanto politicamente em instâncias institucionais, quanto em programas destinados à promoção da moradia e melhorias de infraestrutura comunitárias. No parágrafo



15, reconhece-se o papel importante da mulher na concretização de assentamentos humanos sustentáveis, destacando a necessidade de promover o seu empoderamento e participação na tomada de decisões:

15.As mulheres têm um papel importante a desempenhar na concretização de assentamentos humanos sustentáveis. No entanto, como resultado de vários fatores, incluindo o peso persistente e crescente da pobreza sobre as mulheres e a discriminação contra as mulheres, as mulheres enfrentam restrições particulares na obtenção de abrigo adequado e na participação plena na tomada de decisões relacionadas assentamentos humanos sustentáveis. O empoderamento das mulheres e sua plena e igual participação na vida política, social e econômica, a melhoria da saúde e a erradicação da pobreza são essenciais para alcançar assentamentos humanos sustentáveis. (Tradução Nossa. HABITAT II, 1996, p. 15).

Nesse parágrafo, o documento reconhece que as mulheres sofrem desvantagens na vida política, social e econômica tanto por causas ligadas às discriminações históricas, como também em razão do aumento do peso da pobreza sobre elas. Assim, as medidas indicadas têm tanto o caráter de reformar legislações ou políticas públicas que perpetuam discriminações, como a exclusão das mulheres do direito de herança ou do direito à propriedade, como também de ações propositivas que facilitem a sua participação em tomada de decisões ou em programas de melhoria habitação e infraestrutura comunitária. O artigo 46, inciso e, por exemplo, compromete-se a “formular e fortalecer políticas e práticas para promover a participação plena e igualitária das mulheres no planejamento e tomada de decisões sobre assentamentos humanos” (p.28).

Pela análise da Agenda Habitat, é possível notar duas grandes tendências colocadas: de um lado, um paradigma “centrado nas pessoas”, em que se reconhecem os indivíduos, suas diferenças e a necessidade de promover o seu engajamento nas políticas de desenvolvimento urbano; por outro lado, o alinhamento das políticas locais às mudanças macroeconômicas em nível global, exigindo reformas administrativas e fiscais. Extrai-se da leitura do documento que essas duas orientações, na perspectiva da Agenda, são complementares e conciliáveis, como exposto no artigo 59 do Plano de Ação Global:

59. A estratégia do plano de ação global baseia-se na capacitação, transparência e participação. Sob essa estratégia, os esforços do governo baseiam-se no estabelecimento de estruturas legislativas, institucionais e financeiras que permitirão que o setor privado, organizações não-governamentais e grupos comunitários contribuam plenamente para a alcançar abrigo adequado para todos

e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos e possibilite a todas as mulheres e homens a trabalhar uns com os outros e em suas comunidades com os governos em todos os níveis para determinar seu futuro coletivamente, decidir sobre as prioridades de ação, identificar e alocar recursos de forma justa e construir parcerias para alcançar objetivos comuns. (Tradução Nossa. HABITAT II, 1996. p. 33)

Observa-se aqui aquilo que Annik Osmont (1995) apontava sobre o discurso neoliberal de “menos Estado” que, na realidade, significava “mais governo”. O desengajamento do Estado em relação a obrigações anteriormente atribuídos a ele, como a provisão dos serviços e da infraestrutura urbana, bem como da regulação do uso do solo, é concomitante a medidas de capilarização, que visam identificar as atividades dos indivíduos e as redes comunitárias que se formam, a fim de conduzir suas ações em direção a objetivos de desenvolvimento estabelecidos pelos agentes da governança. No parágrafo 58, fica nítido que a principal orientação para atingir as metas de “abrigo adequado a todos” e “desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis” é promover o engajamento dos “indivíduos, famílias e comunidades” nas ações que levam a sua própria reprodução. Desse modo, fica claro o compromisso da Agenda Habitat II, tanto com a política de reestruturação neoliberal, como também com a recondução das atividades da reprodução social à vida privada:

58. Na Habitat II, os governos em todos os níveis, a comunidade e o setor privado consideraram como a consecução das duas metas principais de “Abrigo adequado para todos” e “Desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo urbanizado” podem ser promovidos no nível local através de um processo de capacitação em que indivíduos, famílias e suas comunidades desempenham um papel central. Isto é o que é especial sobre o plano de ação global do Habitat II e as estratégias para sua implementação. A implementação dessas medidas precisará ser adaptada à situação específica de cada país e comunidade. (Tradução Nossa. HABITAT II, 1996, p. 33).

A reprivatização das atividades da reprodução social tem consequências particularmente graves às mulheres, como trataremos ao longo dessa tese, em especial no Capítulo III, porque isso aumenta a responsabilização desse encargo sobre elas (em geral por meio de trabalho não-remunerado ou em ocupações precárias). A reprodução social equivale aos “processos sociais e as relações humanas associadas com a criação e manutenção das comunidades sobre as quais toda a produção e troca se apoiam” (BAKKER, 2003, p. 6). Análises feministas sobre a intensificação dessa tendência no neoliberalismo apontam para o aumento

da disparidade social entre as mulheres e a maior deterioração de suas condições de vida, principalmente para as que são marcadas pelas hierarquias de classe e raça (EISENSTEIN, 2009; FEDERICI, 2013; FRASER, 2013).

Assim, apesar de a Agenda Habitat II conferir maior visibilidade às mulheres e promover o princípio da igualdade de gênero ao longo de todo o documento, a convergência desses dois compromissos – a reestruturação macroeconômica e a reprivatização da reprodução social – parece particularmente desfavorável às elas. Mais do que isso, como pretendemos deixar mais claro no capítulo II, ao analisar documentos da ONU-Habitat e do Banco Mundial, posteriores à Conferência de Istambul, as políticas de participação e engajamento das mulheres em projetos de gestão urbanos parecem enquadrá-las como “meios” (ou instrumentos) para alcançar metas de desenvolvimento, mais do que promovê-las enquanto sujeitas de direito. Na nossa visão, são medidas que reforçam suas responsabilidades sobre os trabalhos da reprodução social e sobre os seus locais de moradia. De certa forma, as mulheres são colocadas em posição de mediação entre Estado e as comunidades a qual pertencem.

A discussão da habitação foi um dos principais focos desse encontro, pois era identificada como elemento central às metas de desenvolvimento. Desse modo, intensas discussões foram direcionadas ao reconhecimento da moradia como um direito humano. A principal oposição partiu dos EUA e do Japão, que defendiam a primazia do direito à propriedade e recebavam os efeitos jurídicos de sua aplicação. O consenso foi alcançado quando se reconheceu a moradia como um direito social de caráter programático, ou seja, sem efeitos imediatos (MARICATO, 1997, p.24). O status da CNUAH também foi objeto de discordância entre os países centrais e os “países em desenvolvimento”, pois enquanto os primeiros alegavam excesso de gasto e pouca eficiência do órgão, os últimos defendiam a sua importância. Segundo Maricato (1997), a solução final para isto acabou contemplando ambos os lados: O G77 (o grupo dos países em desenvolvimento) conseguiu manter o centro com as mesmas funções e recursos, porém houve uma promessa de reforma da CNUAH dentro da reforma geral da ONU (p.25).

Vinte anos mais tarde, em 2016, ocorreu a Conferência Habitat III em

Quito (Equador) para estabelecer a Nova Agenda Urbana. Trata-se de um documento bem mais enxuto que aquele consensualizado na Conferência de Istambul, e que incorpora as diretrizes de governança anteriormente estabelecidas, como podemos notar através do artigo 89:

89. Tomaremos medidas para estabelecer quadros legais e institucionais, com base nos princípios da igualdade e da não discriminação, para melhor permitir ao governo competente a implementação eficaz das políticas nacionais urbanas, e habilitá-los como agentes de políticas e de decisão, garantindo a necessária descentralização fiscal, política e administrativa com base no princípio da subsidiariedade. (HABITAT III, 2016, p. 24).

Assim, podemos observar que a ideia de políticas urbanas eficazes está atrelada às medidas de descentralização e à observância do princípio da subsidiariedade, que desloca para os governos locais as obrigações sobre o desenvolvimento urbano. Apesar disso, a agenda é celebrada por ter sido o primeiro a incluir o direito à cidade, no artigo 11, que incita os governos locais e nacionais a aplicá-lo em suas legislações:

11. Partilhamos a visão de cidades para todos, no que se refere à igualdade de utilização e fruição de cidades e aglomerados urbanos, procurando promover a inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e construir cidades e aglomerados urbanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis e fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, nas suas legislações, declarações políticas e diplomas. (HABITAT III, 2016, p. 5).

O anseio de uma cidade inclusiva, “sem discriminações de qualquer ordem”, é expresso no artigo, no entanto ele não faz referência aos marcadores sociais de gênero, raça e classe, entre outros. A preocupação com a igualdade de gênero é trazida em outros artigos, com uma frequência muito mais notória que outros marcadores produtores de hierarquias e diferenciações, como a etnia, a raça ou condição socioeconômica e é, inclusive, tratada de maneira independente e desarticulada desses outros. Bethania Alfonsin et al (2017) também observa que a atenção à desigualdade de gênero é bem mais notória em relação às outras minorias, que são mencionadas esparsamente, de maneira menos detalhada no documento (a exemplo do artigo 42, que trata da necessidade de promoção do diálogo dos governos subnacionais e locais com os diversos setores da sociedade, nomeando diferentes grupos sociais como crianças, jovens, idosos, pessoas com

deficiência, etc.). As minorias LGBT, por exemplo, nem chegam a ser evocadas na agenda, apesar de no *policy paper Right to the city and cities for all (2016)*, documento encomendado pelo secretariado da Conferência Habitat III para servir de parâmetro para a discussão sobre o direito à cidade, ter destacado a sexualidade como um marcador de desigualdade no espaço urbano (p. 6).

Os artigos que tratam do direito à moradia, que desde a agenda anterior consta como uma das preocupações centrais para as metas do desenvolvimento, articulam sua interdependência em relação aos outros direitos sociais (artigos 31 a 36) e acentuam a necessidade de adequá-lo à questão de gênero, entendendo que a segurança da terra é essencial para o empoderamento feminino:

35. Comprometemo-nos a promover, ao nível de governo mais adequado, incluindo governos subnacionais e locais, o aumento da segurança da propriedade para todos, reconhecendo a pluralidade dos tipos de posse da propriedade, e a desenvolver soluções adequadas para os fins a que se destinam, atentas a questões etárias, de gênero e ambientais dentro do universo dos direitos fundiários e de propriedade, com particular atenção dirigida à segurança da propriedade da terra pelas mulheres como fator fundamental ao seu empoderamento, incluindo o recurso a sistemas administrativos efetivos. (HABITAT III, 2016, p. 13)

A atenção às mulheres também aparece destacada no artigo 5, que dispõe sobre o objetivo combater a pobreza, afirma o compromisso de “alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas com vista a aproveitar completamente o seu contributo vital para o desenvolvimento sustentável, a melhorar a saúde e o bem-estar humanos, bem como a promover a resiliência e proteger o ambiente” (p.5). Já o artigo 13, inciso c, é direcionado exclusivamente à questão de gênero, prevendo a participação em todas as instâncias de decisão (que é repetida no artigo 90), o acesso ao trabalho e a eliminação da violência contra as mulheres no espaço público e privado:

13. (c) Alcancem a igualdade de gênero e empoderem todas as mulheres e meninas, assegurando uma participação integral e efetiva, direitos iguais às mulheres em todos os domínios e de liderança em todos os níveis de tomada de decisão, e garantindo oportunidades de emprego condigno e remuneração igual para trabalho igual, ou trabalho com remuneração igual para todas as mulheres, bem como prevenindo e eliminando todas as formas de discriminação, violência e assédio contra mulheres e meninas em espaços públicos e privados. (HABITAT III, 2016, p. 5).

Em relação a anterior, essa agenda trata mais diretamente da segurança da mulher contra violência e assédio no espaço público, previsto tanto nesse artigo,

como também nos artigos 100 e 39. Esse último parece anunciar uma tendência colocada mais claramente no artigo 40, que é a valorização da diversidade no espaço público, que seja compatível com uma “economia urbana dinâmica”:

40. Comprometemo-nos a abraçar a diversidade nas cidades e aglomerados urbanos, a reforçar a coesão social, o diálogo intercultural e a compreensão, tolerância, respeito mútuo, igualdade de gênero, inovação, empreendedorismo, inclusão, identidade e segurança, e a dignidade de todas as pessoas, bem como promover a habitabilidade e uma economia urbana dinâmica. Comprometemo-nos também a adotar medidas que assegurem que as nossas instituições locais promovam o pluralismo e a coexistência pacífica dentro de sociedades progressivamente heterogêneas e multiculturais.( HABITAT III, 2016, p. 14)

Assim, a circulação das mulheres no espaço urbano promove valores considerados modernos, como a tolerância e o pluralismo, que estão conectados ao ideal de cidade cosmopolita, capaz de incorporar a diversidade e produzir inovações. A maneira que o artigo dispõe do tema parece se aproximar das estratégias invocadas pelo geógrafo Richard Florida de atração de uma classe de consumidores que ele denomina de “classe criativa”, que criam um ambiente positivo favorável aos investimentos. Segundo Marguerite van den Berg (2016), “a ideia é que a atração de uma classe criativa leve a um clima cultural particular que atraia investidores e, assim, gere receita para toda a economia” (Tradução nossa. BERG, 2016, p. 2). Para Richard Florida (2012), para a cidade atrair a “classe criativa”, ela precisa preencher os “três T’s”: talento (ter uma população qualificada e talentosa), tecnologia (ter uma infraestrutura capaz de incentivar uma cultura empreendedora) e tolerância (ter uma comunidade mais plural e excêntrica).

Como veremos no capítulo II, a promoção da pauta de gênero de maneira desarticulada com outros processos de produção de desigualdades e hierarquias, beneficia o deslocamento de uma parcela muito restrita de mulheres, que são as que podem alcançar um alto poder de consumo. Para Lieber (2017), a segurança das mulheres se tornou, no discurso da gestão neoliberal das cidades, um marcador da qualidade do espaço, no entanto uma análise mais atenta dos processos de *gentrificação* e de exclusão de sujeitos indesejáveis das áreas valorizadas, demonstram que a feminilidade que promove essa noção de bem-estar está ligada a certa moralidade do espaço público, que o associa ao consumo e ao lazer (p.9). Assim, como veremos no próximo capítulo, a autora discute a

seletividade de incorporação dos discursos feministas nas políticas urbanas contemporâneas, na qual a mobilidade e a autonomia de uma classe privilegiada de mulheres que, na verdade, são promovidas e valorizadas. Enquanto isso, às mulheres pobres e negras são direcionadas políticas que reforçam sua territorialização e responsabilidade sobre a reprodução social de suas famílias e comunidades (HANCOCK & LIEBER, 2017, p. 20).

### 3. Gênero, Políticas Urbanas e Desenvolvimento

Esse capítulo tem como objetivo analisar a produção discursiva sobre políticas de desenvolvimento urbano para as mulheres em materiais selecionados da ONU-Habitat e do Banco Mundial, apreendendo as noções de “gênero” e “cidade” que norteiam os documentos por meio da observação da seleção dos principais temas, diagnósticos, metas e planos de ação. Para tanto, trata-se de compreender os processos de enquadramento das questões de gênero no interior da agenda urbana internacional, por meio da exposição de debates fundamentais na trajetória de institucionalização e de análise documental.

Deste modo, este capítulo desdobrará em duas partes. A primeira parte narraremos o processo de incorporação da perspectiva de gênero na agenda urbana, esclarecendo o conceito *gender mainstreaming* e os critérios de seleção dos documentos analisados. Em seguida faremos uma análise crítica de dois relatórios produzidos pelo ONU-Habitat, que são representativos de períodos distintos em que percebemos mutações discursivas relevantes que moldam a questão de gênero às exigências da concepção de cidade na governança global. O primeiro é de 2001, chama-se “*Women and Urban Governance*”(UNCHS, 2001)<sup>19</sup>, preparado pouco tempo depois do encontro Habitat II, e busca formular políticas de gênero a partir dos acordos firmados nesta agenda. Neste primeiro documento, vemos o esforço de localizar as mulheres na concepção de governança urbana como “parceiras” do desenvolvimento, relacionando a sua participação política a um modo de gestão mais capilarizado que depende do engajamento cívico.

O segundo relatório, de 2013, “*State of Women in Cities 2012-2013: Gender and Prosperity of Cities*”<sup>20</sup>, apresenta algumas continuidades, mas traz mais enfaticamente o empreendedorismo feminino para endereçar o fenômeno da “feminização da pobreza”. Em um momento em que a igualdade de gênero e o bem-estar das mulheres parecem ser transformados em um indicador da qualidade

<sup>19</sup>Disponível em: [https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers\\_urb\\_change/urb\\_governance/pdf\\_democ\\_empower/HABITAT2001\\_Women\\_Urban\\_Governance\\_No1.pdf](https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/pdf_democ_empower/HABITAT2001_Women_Urban_Governance_No1.pdf) Último acesso: 10/05/2019

<sup>20</sup>Disponível em: <https://unhabitat.org/books/gender-and-prosperity-of-cities-state-of-women-in-cities-20122013/> Último acesso: 10/05/2019



do espaço, o “empoderamento econômico” feminino foi assimilado às estratégias para aumentar a competitividade e eficiência das cidades<sup>21</sup>.

Em seguida, expomos a presença de alguns desses enunciados sobre políticas urbanas para mulheres no norte global nos quais as questões apontadas anteriormente reincidentem e outros dilemas despontam quando elas são transformadas em símbolo de planejamento bem-sucedido.

Na terceira parte, denominada “Urbanismo, Feminismos e Direito à Cidade”, mostra-se a emergência do debate sobre políticas urbanas para as mulheres no ambiente acadêmico dos “países do norte”, no bojo da efervescência da segunda onda do feminismo, que trouxe críticas à separação das esferas público e privada e à desvalorização dos trabalhos reprodutivos femininos. Essas críticas foram fundamentais para refletir sobre aspectos do urbanismo moderno que eram produto e produtor das relações desiguais de gênero. Posteriormente, apresentamos a formação de novos movimentos urbanos na década de 90, no chamado “sul global”, principalmente na América Latina, que enfrentam as medidas impostas pelas condicionalidades do ajuste estrutural. As mulheres se envolvem abundantemente nesses movimentos porque o seu trabalho cotidiano é afetado diretamente pelas reformas da provisão de serviços urbanos, que passa por processos de privatização e transformação em objeto de consumo, encarecendo os custos da reprodução social. As organizações e estratégias de sobrevivência que elas levam a cabo para compartilhar o peso dos encargos deslocados sobre as mesmas vão ser assimilados, pelas agências multilaterais, como “soluções” para crises, representando essas mulheres como “parceiras” das políticas de desenvolvimento.

<sup>21</sup>Isto está relacionado à promoção das “cidades inteligentes” (*smart cities*). Em um documento preparatório para o Habitat III, encontramos a seguinte definição: “Existem muitas definições de ‘cidade inteligente’, e abordagens ‘inteligentes’ foram entendidas de forma diferente por diferentes pessoas e setores. Algumas definições observam que cidades inteligentes são aquelas cidades com infraestrutura física, social, institucional e econômica ‘inteligentes’, assegurando a centralidade dos cidadãos em um ambiente sustentável; referem-se a características-chave definidas por fatores distintos (por exemplo, economia inteligente, mobilidade inteligente, pessoas inteligentes, ambiente inteligente, vida inteligente, governança inteligente); e focar o uso estratégico de novas tecnologia e abordagens inovadoras para melhorar a eficiência e a competitividade das cidades”. Disponível em: [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-21\\_Smart-Cities-2.0.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-21_Smart-Cities-2.0.pdf) Último acesso: 18/05/2019

### 3.1

#### A Mulher e o Local na Agenda Internacional

Após a IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, 1995, e a Conferência da Habitat II de 1996, vê-se formar, na esfera internacional, uma agenda urbana articulada a políticas de gênero e, ao mesmo tempo, vinculada a uma concepção de governança urbana direcionada à descentralização. Neste momento, estava se criando uma rede de organizações de base e de ONGs disposta a pleitear, na esfera transnacional, políticas para as mulheres, denunciando discriminações e desvantagens sócio-históricas que as deixaram de fora do projeto de desenvolvimento. Como vimos no capítulo 1, as mulheres enquanto grupo social permearam toda a Agenda Habitat, que chega a conter 30 referências à palavra “gênero” e 110 aos termos “mulheres/meninas” (UN-Habitat, 2016, p. 20). A Conferência de Pequim seguiu outros encontros igualmente marcantes para a construção de uma rede internacional de mulheres, como o Ano Internacional das Mulheres, 1975, e a Década das Mulheres das Nações Unidas (1976-1985), mas o encontro teve a sua especificidade ao cunhar o termo *gender mainstreaming*.

O termo *gender mainstreaming* largamente utilizado no âmbito das instituições, principalmente de organismos internacionais, em razão do seu uso corrente, encontra diversas definições. A conclusão consensuada 1997/2 do Conselho Econômico e Social da ONU definiu o termo como sendo:

(...)o processo de avaliar as implicações para mulheres e homens de qualquer ação planejada, incluindo legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para tornar as preocupações e experiências das mulheres e dos homens uma dimensão integral da concepção, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais para que mulheres e homens se beneficiem igualmente e a desigualdade não seja perpetuada. O objetivo final é alcançar a igualdade de gênero. (Tradução nossa. ECOSOC AGREED CONCLUSIONS 1997/2 APUD UNITED NATIONS, 2002, p. v)<sup>22</sup>.

A categoria foi recepcionada de maneira inovadora, na medida em que conferia transversalidade à análise de gênero, exigindo que todas as etapas de formulação e implementação das políticas e dos programas no âmbito das instituições fossem avaliados os impactos sob essa ótica. Ou seja, a proposta não

22 Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>

era apenas a adoção de uma política específica voltada às mulheres, mas de realizar uma avaliação das consequências das iniciativas institucionais sobre as relações de gênero, em especial o efeito sobre as mulheres, desde a concepção até implementação de cada política ou programa (em todas as áreas, setores e níveis governamentais).

Em 2003, a resolução 49 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas definiu que a perspectiva do *gender mainstreaming* deveria ser incorporada definitivamente em todas as políticas e programas do sistema<sup>23</sup>. Enquanto instrumento, a categoria *gender mainstreaming* foi por muito tempo comemorado como um meio para incluir as mulheres, de maneira mais integral, ao desenvolvimento. No entanto, passados alguns anos de sua incorporação pelas instituições, atualmente é visto com desconfiança por algumas teóricas feministas pelos usos que foram feitos dele. Em geral, o que se observa é a transformação da ferramenta em uma categoria tecnocrática, que generaliza algumas experiências, suprimindo diferenças significativas entre as mulheres (CORNWALL, HARRISON & WHITEHEAD, 2007, p. 3). Voltaremos a esse assunto mais a frente, quando tratarmos do campo “gênero e desenvolvimento”, porém aqui é importante frisar o marco através do qual as agências da ONU e outras instituições tiveram que se reformular para dar conta da crescente pressão que vinha de diversas organizações de mulheres.

A tentativa de articular uma agenda urbana a pautas de promoção das mulheres enquanto grupo social não ficou restrita a ONU. Além das mobilizações advindas de organizações não-governamentais como a *Huairou Commission*, a *GROOTS International* e a *Women In Cities Internacional* (UN-Habitat, 2016, p. 2), também vemos a questão emergir em outras instâncias supranacionais. Em 1995, o resultado de uma pesquisa proposta pela Comissão Europeia foi a Carta Europeia para as Mulheres na Cidade (Bruxelas) que destacou doze pontos que deveriam ser considerados nas políticas urbanas para promover a igualdade de gênero, posteriormente adotada como um documento de boas práticas na ocasião da II Conferência das Nações Unidas para o Assentamento Humanos em Istambul

(MONTTOYA, 2012, p.117)<sup>24</sup>. A União Internacional das Autoridades Locais (IULA – sigla em inglês)<sup>25</sup>, em 1998, apresentou a Declaração Mundial sobre Mulheres no Governo Local, que se tornou um documento de referência para a promoção da representação das mulheres em governos locais. O trabalho da IULA foi reconhecido pela Habitat através de uma premiação e foi distribuído no Dia Mundial da Habitat em 2000 (UNCHS, 2001, p. 17). No escopo desta pesquisa, não analisaremos a totalidade das iniciativas no âmbito internacional de promoção da agenda local em articulação com as políticas voltadas à igualdade de gênero, porém é interessante pontuar aqui que o tema atravessou diversos organismos e instâncias internacionais neste período e deu lugar a muitas iniciativas.

Em 1997, a ONU-Habitat adotou a sua primeira política de gênero, que foi a criação de uma Unidade de Gênero (*Gender Unit*) para focar no *gender mainstreaming* do programa (UN-Habitat, 2016, p. 21). Esta unidade produziu um documento, em 2001, chamado “Women and Urban Governance”(UNCHS, 2001)<sup>26</sup>, no qual iremos nos deter no próximo item 2.1.1, “Mulheres e a Governança Urbana”, em razão de ser um dos primeiros documentos mais analíticos em que a ONU-Habitat elaborou direções para políticas de gênero na sua agenda urbana. O documento foi preparado por ocasião das campanhas “Good Governance” e “Secure Tenure”, mas o mais importante aqui é que se trata de um material robusto, produzido depois do encontro Habitat II, em que se analisou as implicações das políticas urbanas para as relações de gênero e se elaborou recomendações para a promoção das mulheres no desenvolvimento urbano. A sua

24 Segundo Montoya (2012), essa carta foi elaborada como resultado de uma pesquisa financiada pela Comissão Europeia, através da Unidade em Igualdade de Oportunidades, que se chamou “A Cidade, a cidadania e o gênero” (1994-1995). Ela aponta cinco medidas que a carta levanta para melhorar a vida das mulheres na cidade: 1) acesso a emprego; 2) proximidade e qualidade de serviços comunitários que facilitem as tarefas de cuidado; 3) participação nas instâncias de decisão e em atividades ligadas ao lazer e à cultura; medidas que melhorem a insegurança nas cidades; 4) melhoria no serviço de transporte; preservação da qualidade do meio ambiente. (MONTTOYA, 2012, p.117). Para acessar a Carta Europeia para as Mulheres na Cidade: <http://www.hlrn.org/img/documents/1994%20-%20European%20Charter%20for%20Women%20in%20the%20City.pdf> Último acesso: 24/04/2019

25 A IULA é uma organização que promove encontros entre autoridades locais visando construir diretrizes para as políticas municipais e realiza *advocacy* no plano internacional, participando dos encontros promovidos pela ONU. Para mais informações: <http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/resources/organizations/iula.html>. Último acesso: 24/04/2019

26 Disponível em: [https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers\\_urb\\_change/urb\\_governance/pdf\\_democ\\_empower/HABITAT2001\\_Women\\_Urban\\_Governance\\_No1.pdf](https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/pdf_democ_empower/HABITAT2001_Women_Urban_Governance_No1.pdf). Último acesso: 10/05/2019

concepção também foi motivada pela Sessão Especial Istambul + 5 da ONU-Habitat, que serviria para avaliar a implementação da Agenda Habitat II. Sua versão inicial foi preparada pela Unidade de Gênero junto a uma equipe da Escola de Economia e Ciência Políticas de Londres, mas depois foi debatido entre os parceiros da agência e recebeu outras contribuições. De todo modo, segundo o próprio documento, “eles [*policy dialogues*] refletem a contribuição reconhecida pelo Centro de Assentamentos Humanos e a expertise que ele mobiliza, incluindo a de seus parceiros, em tópicos que requerem atenção de políticas públicas” ( Tradução nossa. UNCHS, 2001, p.4).

Em 2008, a ONU-Habitat lançou o Plano de Ação pela Igualdade de Gênero (GEAP – Sigla em inglês), que teve duas edições, a primeira entre 2008-2013 e a segunda entre 2014-2019 (UN-Habitat, 2016, p. 32)<sup>27</sup>. Ele foi oficialmente adotado pelo Conselho Geral da ONU-Habitat em abril de 2009 através da resolução 22/07 (UN-Habitat, 2008, p. 5). Esse plano fez parte da Plano de Ação para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres do Sistema da ONU (UN-SWAP – sigla em inglês), de 2006, um requerimento do Conselho Econômico e Social para que todas as agências da ONU adotassem uma política de gênero e um plano de ação (UN-HABITAT, 2016, p. 32). A partir do GEAP, outro documento de caráter mais analítico foi elaborado pela ONU-Habitat denominado “*State of Women in Cities 2012-2013: Gender and Prosperity of Cities*”<sup>28</sup>, sobre o qual trataremos no item 2.1.2 “Gênero e Prosperidade”. Por meio da “Resolução sobre Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres em Desenvolvimento Urbano Sustentável” do Conselho Geral da ONU-Habitat, em 2012, foi criado o grupo de consultoria em questões de gênero, o AGGI (sigla em inglês), para auxiliar o diretor executivo a impulsionar as políticas de *gender mainstreaming* do órgão (UN-Habitat, 2016, p. 34), o que denota um interesse de ampliar as atividades relacionadas ao tema.

O Banco Mundial também lançou o seu Plano de Ação de Gênero no mesmo período, para os anos fiscais entre 2007-2010, que se chamou “Gender

27O GEAP 2008-2013 está disponível em: [http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/7549\\_61946\\_GEAP\\_English.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/7549_61946_GEAP_English.pdf) Último acesso: 10/05/2019. O GEAP 2014-2019 está disponível em: <https://unhabitat.org/books/geap-gender-equality-action-plan-2014-2019/> Último acesso: 10/05/2019

28Disponível em: <https://unhabitat.org/books/gender-and-prosperity-of-cities-state-of-women-in-cities-20122013/> Último acesso: 10/05/2019

Equality as Smart Economics” (WORLD BANK, 2006)<sup>29</sup>. A epígrafe que inaugura o plano é uma citação extraída do jornal “The Economist”(Abril 15, 2006), a qual afirma: “Esqueçam China, Índia e a internet: o crescimento econômico é dirigido por mulheres” (WORLD BANK, 2006, p. 1). O documento pontua sete intervenções em mercados-chave entre os quais encontra-se o mercado de terra. Em uma publicação posterior denominada “Systems of Cities: Harnessing Urbanization For Growth & Poverty Alleviation – The World Bank Urban & Local Government Strategy” (2010)<sup>30</sup>, o Banco Mundial divulgava que, no ano financeiro de 2008, o setor urbano do órgão tinha alcançado o maior número de projetos e compromissos financeiros que previam a redução da desigualdade de gênero (WORLD BANK, 2010, p. 126). No total dos investimentos do banco, as ações para a igualdade de gênero correspondiam a 37% dos seus compromissos financeiros.

No quinto Fórum Mundial Urbano (FUM)<sup>31</sup> no Rio de Janeiro, realizado em março de 2010, a ONU-Habitat organizou uma Assembleia da Ação pela Igualdade de Gênero para debater a implementação do Plano de Ação pela Igualdade de Gênero, na qual a subsecretária geral das Nações Unidas e Diretora Executiva da ONU-Habitat, Anna Tibaijuka, fez a abertura e discursou sobre algumas iniciativas com foco nas mulheres e na igualdade de gênero no âmbito do programa<sup>32</sup>. Em primeiro lugar, ela apresentou o próprio Plano de Ação pela Igualdade de Gênero, lançado em 2008 com duração de cinco anos. Na mesma ocasião, ela promoveu uma nova publicação denominada “Gender Equality for

29Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/GAPNov2.pdf> Último acesso: 10/05/2019

30Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/784411468330978912/Systems-of-cities-harnessing-urbanization-for-growth-and-poverty-alleviation-the-World-Bank-urban-and-local-government-strategy> Último acesso: 10/05/2019

31O Fórum Urbano Mundial foi criado pelas Nações Unidas para avaliar questões ligadas ao urbanismo e é considerado uma das principais conferências sobre o tema. Sua primeira edição foi realizada em Nairóbi, Quênia, em 2002. Para mais informações: <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=7767&catid=636&typeid=24&subMenuId=0> Último acesso: 24/04/2019

Importante lembrar que a edição que ocorreu no Rio de Janeiro foi realizada logo após o anúncio de que a cidade seria palco de dois megaeventos esportivos em 2009, a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016.

32“Address by Mrs. Anna Tibaijuka Under-Secretary-General of the United Nations and Executive Director of UN-HABITAT on the occasion of the opening of the World Urban Forum Gender Equality Action Assembly in Rio de Janeiro, Friday 19 March 2010”. Para acessar esse discurso na abertura da Assembleia da Ação para a Igualdade de Gênero do Fórum Urbano Mundial: <http://mirror.unhabitat.org/list.asp?typeid=8&catid=303> Último acesso: 24/04/2019

Smarter Cities: Challenges and Progress”<sup>33</sup> (UN-Habitat, 2010). Ainda, no mesmo discurso, Anna Tibaijuka cita diversas iniciativas da ONU-Habitat para desenvolver políticas voltadas às mulheres, assim como algumas em parceria com a *Huairou Commission*, a *GROOTS International* e a *Women In Cities International*.

Nesse discurso, a subsecretária da ONU apresentou alguns argumentos para justificar a necessidade de articular políticas para as mulheres no âmbito local, e principalmente no contexto urbano. Em primeiro lugar, ela destacou a relação entre a mobilidade social da mulher e o meio urbano, sobre o qual afirmou, “Não é coincidência que ao passo que o mundo se urbaniza, mais meninas vão à escola e mais mulheres são empregadas remuneradamente ou administram seus próprios negócios” (Tradução nossa. TIBAIJUKA, 2010a, p. 3). Tibaijuka apontou que moradias precárias e a pobreza urbana colocam mais desafios às mulheres, em razão das discriminações que sofrem em casa e nas comunidades: “Mulheres e meninas em favelas e áreas urbanas pobres são, com frequência, as que se encontram em pior situação nas cidades” (Tradução nossa. TIBAIJUKA, 2010a, p. 3). Lembrou também que a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres é o terceiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. No mesmo discurso afirmou que “mulheres são agentes da mudança” (TIBAIJUKA, 2010a, p.4), sustentando que as comunidades podem se desenvolver melhor se as necessidades específicas de mulheres e crianças fossem consideradas.

Mais tarde, na ocasião de uma mesa redonda de gênero e mulheres<sup>34</sup>, Tibaijuka afirmou que a segurança das mulheres era o fator mais importante para cidades inteligente, apresentando uma campanha em parceria com a UNIFEM e outros, que se chamava “Global Campaign on Safe Cities Free of Violence Against Women”. De acordo com Anna Tibaijuka, a garantia da segurança das mulheres no espaço público não era só valioso para elas, mas também para todos

<sup>33</sup>Disponível em: <https://unhabitat.org/books/gender-equality-for-smarter-cities-challenges-and-progress/> Último acesso: 19/05/2019

<sup>34</sup>Address by Mrs. Anna Tibaijuka, Under-Secretary-General of the United Nations and Executive Director of UN-HABITAT on the occasion of the Gender and Women Roundtable in Rio de Janeiro, Wednesday, March 2010. Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/list.asp?typeid=8&catid=303> Último acesso: 10/05/2010



ao seu redor. Em suas palavras:

Cidades que são inseguras para mulheres, são inseguras para as crianças que elas sustentam. Investindo em cidades amigáveis para mulheres é também um investimento num futuro melhor para as nossas crianças. Aqui, não é difícil de entender. Cidades que são seguras, são cidades que são boas para os negócios. (Tradução nossa. Discurso de Anna Tibaijuka na mesa redonda “Gênero e Mulheres”, no Rio de Janeiro, 24 de março de 2010).

Nessa declaração percebemos uma chamada a olhar para as mulheres não apenas enquanto um grupo historicamente discriminado em desvantagem econômica e social, mas também enquanto catalisadoras de um ambiente seguro para a família e para os negócios. A mulher, nesse discurso, não aparece singularmente, mas atrelada a outras expectativas: crianças, futuro e negócios. Como vimos na epígrafe do plano produzido pelo Banco Mundial, a ideia de que as mulheres potencializariam um dinamismo no campo econômico não é isolada. Trata-se de um enunciado que circula e se reifica, por isso o interesse, nessa pesquisa, de perseguir os seus efeitos e o que se produz a partir dele.

Como vimos no capítulo I, desde a década de 90, o discurso que predominou nas agências multilaterais sobre a cidade é de que ela seria uma peça importante na engrenagem do desenvolvimento. As políticas urbanas não deveriam se restringir a conter as mazelas da urbanização acelerada ou da hiperdensidade, mas direcionar as “virtuosidades” da aglomeração para potencializar as cidades enquanto motor do crescimento econômico. Como está colocado no relatório do Banco Mundial de 2010, supramencionado, trata-se de uma mudança paradigmática da urbanização, sobre a qual não se deve reunir esforços para contê-la mas saber extrair os seus benefícios financeiros:

2. O Banco está repensando a sua abordagem à urbanização. Um novo paradigma emergiu, apoiado por uma literatura crescente. A urbanização no mundo em desenvolvimento já foi considerada rápida e incontrolável, algo a ser resistido e controlado. Para muitos hoje, a questão não é como conter a urbanização, mas sim como se preparar para isso – colher os benefícios do crescimento econômico associado à urbanização enquanto gerencia e reduz proativamente externalidades negativas de congestionamento, crime, assentamentos informais e favelas. 3. Formadores de políticas estão reconhecendo que a urbanização não é só inevitável, mas também uma força poderosa de suporte ao crescimento econômico e à redução da pobreza. Com cidades contabilizando cerca de 70% do PIB globalmente, cada vez mais, a emergência deste “novo paradigma” baseia-se na noção de que a densidade – e a urbanização que a impulsiona – é essencial para alcançar economias de aglomeração e ganhos de produtividade. (Tradução nossa. WORLD BANK, 2010, p. viii).



A naturalização deste papel das cidades faz parte de um conjunto de enunciados que circulam entre as agências multilaterais, especialistas e formuladores de políticas que são validados e reiterados por meio de relatórios e recomendações, fazendo com que um determinado projeto de desenvolvimento pareça o único caminho possível, ou, pelo menos, o mais evidente. É, por isso, que se encontram semelhantes afirmações no relatório “State of Women in Cities 2012-2013” da ONU-Habitat, cujo o subtítulo é já bastante sugestivo, “Gênero e a Prosperidade das Cidades”. Nele, logo no prefácio, o então diretor executivo do programa, Joan Clos, escreve: “Cidades são reconhecidas como motores de crescimento econômico e centros de avanço social, político, cultural e tecnológico”(Tradução nossa. CLOS In UN-Habitat, 2010, p. VII). Também vale destacar que os relatórios e dados produzidos pelo Banco Mundial são frequentemente replicados pela ONU-Habitat em seus documentos para sustentar argumentos ou linhas investigativas.

Tendo isto em vista, nesta tese investiga-se a formulação de um discurso sobre a “mulher” e as políticas urbanas direcionadas para ela, no interior da mudança paradigmática sobre a urbanização, na qual a cidade deve ser preparada para colher os benefícios do crescimento econômico proporcionado pela aglomeração e a produtividade. Como se conceitua a “mulher” e a “cidade” na qual ela deve ser incluída? Para compreender a circunstância de produção discursiva de políticas que incluem as mulheres nesse contexto de mudança da concepção da própria cidade, investigamos como as agências multilaterais, especialmente a ONU-Habitat, analisam o lugar que as mulheres ocupam na cidade, como elas se inserem, quais papéis exercem, como contribuem para o desenvolvimento urbano e quais propostas de políticas urbanas voltadas a elas. Não se trata de fazer uma recuperação história de como o tema é tratado pelas respectivas instituições, mas de perseguir a formação de determinados enunciados que articulam mulheres e cidades, buscando compreender as condições de sua emergência e os efeitos que produz. Neste processo, uma série de documentos, com diferentes funções e atribuições conferidos pelos órgãos, foram consultados (resoluções, agendas Habitat, planos de ação, relatórios, etc.), porém nesta

pesquisa serão enfatizados os que têm caráter mais analítico com recomendações de políticas urbanas para as mulheres. Como não se trata de fazer uma pesquisa quantitativa, tampouco esgotar o repertório de documentos produzidos desde os anos 90, alguns materiais vão servir de apoio, enquanto são priorizados dois relatórios de caráter mais qualitativo, nos quais se encontram análises mais aprofundadas e um conjunto de dados relevantes.

Apesar de um repertório extenso de aspectos discriminatórios e de violências de gênero, no contexto urbano, tratados nos relatórios, ao final direcionaremos a análise para dois principais focos: a governança urbana e o empoderamento econômico. A seleção dessas dimensões se justifica em razão de serem fatores que legitimam a nova concepção de cidade que, como vimos, torna-se motor da economia e, ao mesmo tempo, altera o modo de governo, enfatizando a escala local.

Vale acrescentar também que os dois documentos em destaque na nossa análise marcam períodos distintos da atuação da ONU-Habitat. O primeiro, *Policy Dialogues Series: Women and Urban Governance* (UN-Habitat, 2001), é elaborado na esteira da Agenda Habitat II, que teve uma forte presença das organizações de mulheres e alterou substantivamente o tratamento da dimensão de gênero na agência. O segundo, *State of Women in Cities 2012-2013 Gender and the Prosperity of Cities* (UN-Habitat, 2013), é produzido a partir do Plano de Ação para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres do Sistema da ONU (UN-SWAP – sigla em inglês), que obrigou todos os seus órgãos a elaborarem um plano para a igualdade de gênero, ainda na primeira etapa do Gender Equality Action Plan da ONU-Habitat. O GEAP, apesar de ser um instrumento importante no qual a ONU-Habitat expõe suas linhas de atuação e os objetivos por áreas temáticas, é um documento de caráter operacional que traça um plano para a atuação institucional, por isso não será priorizado nessa análise.

**LISTA DE DOCUMENTOS EM ORDEM CRONOLÓGICA<sup>35</sup>:**

Ano	Agência:	Título do Documento
2001	UNCHS (atualmente ONU-Habitat)	<i>Policy Dialogue Series: Women and Urban Governance</i> (Série de Diálogos sobre Política Públicas: Mulheres e Governança Urbana)
2006	Banco Mundial	<i>Gender Equality as Smart Economics: a World Bank Group Gender Action Plan (Fiscal years 2007-2010)</i> (Gênero como Economia Inteligente: um Plano de Ação do Grupo de Gênero do Banco Mundial – Anos Fiscais 2007-2010)
2008	ONU-Habitat	<i>Gender Equality Action Plan (2008-2013)</i> (Plano de Ação para a Igualdade de Gênero 2008-2013)
2010	Banco Mundial	<i>System of cities: Harnessing Urbanization for Growth &amp; Poverty Alleviation – The World Bank &amp; Local Strategy Government</i> (Sistema de cidades: Aproveitando a Urbanização para Crescimento e Alívio da Pobreza – O Banco Mundial e Estratégia de Governo Local)
2010	ONU-Habitat	<i>Gender Equality for Smarter Cities: Challenges and Progress</i> (Igualdade de Gênero para Cidades mais Inteligentes: Desafios e Progresso)
2013	ONU-Habitat	State of Women in Cities

35 Essa tabela foi elaborada com o intuito de orientar a leitora/ o leitor na identificação cronológica dos documentos da ONU-Habitat e do Banco Mundial, que citados ao longo desse capítulo. Nessa lista, não foram incluídos resoluções, discursos públicos e documentos de outras instâncias.

		2012-2013: Gender and the Prosperity of Cities ( <i>Estado das Mulheres nas Cidades 2012-2013: Gênero e a Prosperidade das Cidades</i> )
2014	ONU-Habitat	Gender Equality Action Plan 2014-2019 (Plano de Ação de Igualdade de Gênero 2014-2019)
2016	ONU-Habitat	UN-Habitat Gender Journey (Jornada de Gênero da ONU-Habitat)

### 3.1.1

#### Mulheres e Governança Urbana

Como foi relatado na introdução deste capítulo, a partir da década de 90, com a pressão advinda de uma rede transnacional de mulheres e do resultado da Habitat II, a ONU-Habitat passa a ter que formular uma estratégia para atender a demanda por políticas urbanas que promovessem a igualdade de gênero. Um dos primeiros trabalhos mais sistemáticos de reflexão sobre mulheres e políticas urbanas foi elaborado na preparação para a Sessão Especial da ONU Istambul +5 e foi concluído em 2001. O *policy paper* chamado “Women and Urban Governance” foi preparado entre julho de 2000 e março de 2001<sup>36</sup>, período no qual circulou e incorporou sugestões de parceiros.

Em primeiro lugar, é interessante observar o sujeito-alvo deste documento. De acordo com o *policy paper*, uma atenção específica é dada às questões que afetam mulheres pobres urbanas de “países em desenvolvimento” (UNCHS, 2001 p.6), pois considera-se que elas estão em posição mais vulnerável. Elas são entendidas como atores chaves no nível local por estarem envolvidas na organização das estratégias de sobrevivência do lar, porém são consideradas sub-representadas nas estruturas de governo (p.5). Com base nos dados obtidos do

36Está disponível em: [https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers\\_urb\\_change/urb\\_governance/pdf\\_democ\\_empower/HABITAT2001\\_Women\\_Urban\\_Governance\\_No1.pdf](https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/pdf_democ_empower/HABITAT2001_Women_Urban_Governance_No1.pdf) Último acesso: 10/05/2019

relatório “State of World Cities de 1999”, 22-23% dos lares nas cidades eram chefiados por mulheres. Elas seriam as mais prejudicadas pela falta de serviços básicos e de infraestrutura, porque são responsáveis pelos serviços domésticos e os trabalhos de cuidado; são reconhecidas como, na maior parte do tempo, “gerentes diretos e tomadoras de decisão sobre os serviços básicos das vizinhanças e dos lares” (p.6).

Constata-se que as mulheres cumprem funções que não só beneficiam as suas famílias, mas as comunidades nas quais vivem, sustentando “o bem-estar social e econômico” (UNCHS, 2001, p.27). Estão, majoritariamente, na economia urbana informal onde realizam atividades de sobrevivência e de geração de renda para contribuir com as despesas domésticas (p. 7 e 27). Como também exercem os trabalhos de cuidado, tanto do lar quanto da família, precisam encontrar ocupações próximas do local de moradia (p.8). Considera-se que, em razão de normas culturais, elas teriam mais dificuldade de acesso à posse segura, o que dificultaria o acesso ao crédito, prejudicando a ampliação das atividades de geração de renda. Finalmente, elas também exerceriam um papel fundamental nos movimentos sociais urbanos, o que poderia contribuir para a boa governança urbana (p.13).

Depreende-se, da leitura do relatório, que a vulnerabilidade socioeconômica é o tema que se destaca no diagnóstico sobre a situação das mulheres nos centros urbanos e também é o que guia as estratégias de atuação. As normas culturais que desencorajam ou impedem as mulheres de participar politicamente, ou que impossibilitam que elas tenham os mesmos direitos de acesso a crédito ou à propriedade que os homens, são retratadas como os aspectos mais relevantes que contribuem para essa circunstância. Os homens são representados de maneira uniforme, como se tivessem naturalmente acesso a esses recursos, independentemente das hierarquias raciais e econômicas.

Apesar de o documento ser elaborado nos anos que seguiram o ajuste estrutural, este fator não é apresentado como um dado relevante no diagnóstico da condição socioeconômica das mulheres, mesmo que tenha sido objeto de contestação de diversas organizações que emergiram nesse período nos quais elas tiveram um envolvimento relevante em razão de os cortes sociais terem efeito

direto sobre os trabalhos reprodutivos que, em geral, recaem sobre as mesmas. O exemplo disso foi a formação das cozinhas comunitárias no Peru, durante a década de 90, como uma alternativa de exteriorizar e compartilhar o aumento da carga de trabalho sobre as mulheres. No entanto, não há nenhuma crítica estrutural ou indícios de revisão do ajuste neoliberal, que deslocou uma fatia ainda maior da reprodução social para a administração da vida privada, ampliando a responsabilidade e o encargo sobre o trabalho não remunerado feminino.

Além disso, as mulheres são retratadas de forma atrelada e subordinada à vida familiar; suas atividades cotidianas, tanto domésticas como externas ao lar, são realizadas em função de dar suporte aos seus dependentes. Enfatiza-se o número crescente de famílias chefiadas por mulheres em que elas assumem a responsabilidade exclusiva pela sustentação financeira, material e afetiva. Em razão dessa imagem, de que as suas escolhas estariam submetidas ao interesse da família, desenvolve-se a concepção de que as mulheres seriam mais confiáveis e eficientes como “parceiras” na implementação de políticas de desenvolvimento local. Assim, os atributos associados a elas as situa como agentes importantes no quadro do projeto de governança urbana.

No capítulo 1 demonstramos que a “governança” foi um conceito largamente utilizado em meados da década de 90 para difundir novas técnicas de planejamento urbano que dispensariam o intervencionismo do Estado nacional, para conferir mais autonomia à gestão local. Este feito dependeria de alocar as responsabilidades financeiras e administrativas às municipalidades e, para tanto, era indicada a realização de parcerias, com o setor privado, mas também com organizações não-governamentais e a chamada “sociedade civil”. Portanto, as definições de “boa governança urbana” importam para este trabalho na medida em que darão indicações de como as cidades devem ser governadas. Conforme consta no documento, a governança seria uma técnica de gestão dos conflitos que advém dessa nova realidade urbana: “Tensões entre crescimento econômico, a equidade social e legitimidade política são manifestas em cidades ao redor do mundo. Essas tensões devem encontrar solução e a governança urbana é o local em torno do qual essas tensões podem se aglutinar e buscar solução” (Tradução nossa. UNCHS, 2001,p. 23).

São sete normas da boa governança: “sustentabilidade, descentralização, equidade, eficiência, transparência e responsabilidade, engajamento cívico e cidadania, e segurança” (Tradução nossa. UNCHS, 2001, p. 20). A sustentabilidade está ligada ao planejamento e gestão ambiental, e é considerada fundamental para as “cidades do futuro”. A descentralização de autoridade e recurso é entendida como uma importante forma de melhorar a participação dos chamados *stakeholders*<sup>37</sup>. Equidade trata do acesso a tomadas de decisão como também às necessidades básicas da vida urbana. Sobre a eficiência, o documento se refere em especial à administração e às finanças através da coordenação da gestão local. Além disso, afirma que “mulheres e homens têm que ser capazes de contribuir de forma otimizada à sua própria sobrevivência e economia. Um desafio chave é de fazer visível e valiosa a contribuição de mulheres, assim como homens, para o funcionamento eficiente das cidades” (Tradução nossa. UNCHS, 2001, p. 21). Transparência e responsabilidade estão ligados à possibilidade de abertura da administração local para a fiscalização pela população. Em relação ao engajamento cívico e à cidadania, afirma ser de interesse das próprias autoridades locais para assegurar o “funcionamento efetivo dos bairros urbanos” (p. 22). Finalmente, a segurança é tratada como uma garantia necessária para que os cidadãos não tenham sua mobilidade restrita, principalmente as mulheres.

Essas normas são apresentadas antes das recomendações de política voltadas às mulheres, pois estas são encaminhadas em conformidade às normas apresentadas. Ao todo são sete políticas endereçadas à promoção das mulheres na governança urbana: representação no governo local; reconhecimento e suporte às atividades das mulheres pobres urbanas; participação na política urbana; eliminação da violência urbana contra as mulheres<sup>38</sup>; capacitação de mulheres e organizações de base; capacitação de governos locais e orçamento para questões

37Podemos traduzir por atores ou partes interessadas.

38 Apesar de a violência urbana contra as mulheres ter extrema relevância e ser levantada no relatório de 2001, não trataremos desse ponto porque não nos parece ter a mesma incidência dos outros dois temas, a participação das mulheres na governança urbana e o empreendedorismo feminino. A violência doméstica é repudiada por si só, mas também associada a ameaça à segurança da posse, na medida em que pode provocar o afastamento da mulher do lar e, assim, deixá-la em situação vulnerável. Também é condenada a violência no espaço público, que impõe obstáculos à participação na governança urbana. São lembrados o artigo 9 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher (CEDAW – sigla em inglês). (UNCHS, 2001, p. 7).

de gênero. Elas são expostas em quatro etapas: uma explicação sobre o que se trata, o que já foi feito, o que deve ser feito e quais são os atuais impedimentos. A intenção aqui não é descrever em sua totalidade, mas destacar algumas questões que emergem do novo contexto urbano.

Na introdução a essas políticas, destaca-se o foco na redução da pobreza e o reconhecimento do papel da mulher na governança urbana, entendendo que essa estratégia aliaria direitos à eficiência das políticas:

Há uma ênfase na política dirigida às mulheres pobres urbanas, com o objetivo de redução da pobreza. As orientações políticas são definidas pela estratégia de campanha da Habitat, que adota uma abordagem baseada em direitos. Ao mesmo tempo, ignorar o papel potencial das mulheres na governança urbana pode levar a potenciais perdas de eficiência e eficácia, e isso também deve ser considerado na escolha de políticas. Assim, as normas da campanha de boa governança abrangem direitos e desempenho. (Tradução Nossa. UNCHS, 2001 p. 23).

A ênfase maior que se dá é à participação e à incorporação de mulheres nas instâncias de decisão e de governo. Governo aqui não significa necessariamente estar inserida em uma estrutura formal, pois a gestão é pensada de maneira difusa, com a participação de diferentes atores. Assim, a primeira política recomendada é a representação das mulheres no governo local (número 1). Trata-se do envolvimento deste grupo social em instâncias públicas, através da criação de um sistema de cotas, e também na sociedade civil, fortalecendo as associações de mulheres. São recordados alguns marcos nos acordos internacionais que sustentam a medida, como o CEDAW e a Plataforma de Ação de Pequim (1995) que incentivam os governos a encontrar um equilíbrio de gênero nas tomadas de decisão (UNCHS, 2001, p. 25).

Além disso, em “política urbana participativa” (número 3) também é lembrado o princípio da subsidiariedade da Agenda Habitat, segundo o qual deve-se priorizar tomadas de decisões nas instâncias mais baixas da sociedade, reconhecendo organizações comunitárias de base como grandes parceiros na elaboração, implementação e monitoramento de estratégias para os assentamentos urbanos (UNCHS, 2001, p.29). Assim, defende-se uma política urbana “de baixo pra cima” e que promova o engajamento cívico. Também são recomendadas políticas de capacitação, tanto para as mulheres e as organizações comunitárias (número 5), quanto para as autoridades locais (número 6) incentivando o trabalho



em conjunto e a colaboração entre essas instâncias. Recorda-se da resolução CHS 13/13 de 1991, endossada pela Assembleia Geral da ONU, que estimula a colaboração entre governos locais e redes de mulheres.

Apesar de não fazer uma análise estrutural da razão pela qual as mulheres formam a base dos novos movimentos urbanos que emergem a partir dos anos 80, esse fator é bastante relevante na consideração sobre o papel da mulher na política local. As ações práticas e as estratégias de sobrevivência criadas para enfrentar a reestruturação das políticas urbanas do ajuste neoliberal são interpretadas como qualidades que comprovam a sua capacidade de liderança, porém não há apreço sobre o impacto disso no reforço de relações de gênero desiguais e da sobrecarga de atribuições às mulheres. Inclusive, a seguinte citação no relatório indica que uma “boa governança” deve ser capaz de captar positivamente o tempo e o trabalho que as mulheres dedicam a esses movimentos na gestão de recursos e tomada de decisões na vida comunitária. Trata-se, portanto, de compreender os papéis que elas exercem nas cidades e saber conduzi-los na solução de crises:

A constatação de pesquisas em alguns lugares da América Latina indica que as mulheres estão ativamente envolvidas na base das novas formas de movimento social urbano ... No entanto, o pouco trabalho que existe sobre o envolvimento das mulheres nos movimentos sociais urbanos mostra que, embora as mulheres formem a base dos movimentos, elas são substituídas pelos líderes do sexo masculino à medida que se movem para a esfera política ... A ligação entre o trabalho das mulheres e as crises urbanas têm sido investigada e a questão é que, a menos que as preocupações das mulheres se tornem preocupações de toda a comunidade e são abordadas na vida pública, a crise urbana vai simplesmente piorar (Tradução nossa. Lee-Smith 1999:157. Apud UNCHS, 2001 p. 13)

No que diz respeito à elaboração orçamentária com atenção ao gênero (número 7), a recomendação é a capacitação para mulheres, assim como para autoridades locais para incluir o *gender mainstreaming* em planos e programas (UNCHS, 2001, p.37). Entende-se que o orçamento é uma ferramenta importante para a implementação de políticas e a determinação de prioridades. O documento indica algumas áreas prioritárias para a elaboração orçamento com um recorte de gênero, “Atualmente, a maioria das mulheres não tem voz na forma como o dinheiro é recolhido e como é gasto. No nível municipal, a orçamentação por gênero inclui a alocação de recursos financeiros adequados às necessidades básicas, transporte e setor informal ou microempresas” (Tradução nossa. p.27).

O trabalho informal e o microempreendedorismo também são levantados na política direcionada ao reconhecimento e suporte às atividades das mulheres pobres urbanas (número 2). Mais uma vez, aqui é recordado que as atividades de subsistência das mulheres beneficiam suas comunidades tanto em termos de bem-estar como econômico. Assim, é recomendada a revisão legislativa que restrinja excessivamente essas atividades. O microempreendimento é tratado como uma forte estratégia de redução da pobreza:

A necessidade de reconhecer a capacidade e o potencial econômico das mulheres se tornou uma grande preocupação para as organizações locais, nacionais e internacionais. Um grande foco na estratégia de redução da pobreza é a atenção aos microempreendimentos de mulheres. (Tradução nossa. UNCHS, 2001, p. 7).

O microempreendedorismo ou microfinanciamento foi uma iniciativa elaborado pelo economista de Bangladesh, Muhammed Yunus, que fundou o Grammen Bank Yunus em 1983 (EISENSTEIN, 2009, p. 152). Consistia em conceder pequenos empréstimos individuais a um grupo de mulheres, em situação de extrema pobreza, que não tinham relações de proximidade, mas passavam a se reunir periodicamente para policiar os usos feitos com esse valor e o pagamento do financiamento. O não cumprimento da quitação de uma pessoa prejudicava o restante do grupo, que também não teria acesso a novos créditos e, em razão disso, o inadimplemento era compartilhado (WILSON, 2015, p. 9). Com esse dinheiro, as mulheres poderiam comprar material para vender artesanatos ou realizar outras atividades comerciais de baixo porte.

Segundo Jules Falquet, o microempreendedorismo foi incorporado às políticas do Banco Mundial durante o mandato de James Wolfensohn (1995-2005), dentro do quadro da luta contra a pobreza, e se tornou uma pauta comum ao Banco, ao FMI, à ONU e a USAID. O microfinanciamento está atrelado a política do *self-help* que, diferente da provisão universal prevista na concepção de direito social, idealiza que conferindo pequenos estímulos, os pobres são capazes de agir proativamente para “ajudar si mesmos” (Kessides e Baharoglu Apud ARANTES, 2004, p.78). No encontro das mulheres em Nairoibi, em 1985, a ONU já havia introduzido a pauta, mas “depois de Pequim [o encontro das mulheres de 1995] o escândalo maior não era mais o empobrecimento específico das mulheres que seguiu o ajuste estrutural, mas o fato que os costumes sexistas ou as

exigências burocráticas inadaptadas impediam as mulheres pobres de acessar ao crédito bancário”<sup>39</sup> ( Tradução nossa. FALQUET, 2008, p.119).

Mais uma vez, a narrativa sobre a desigualdade de gênero vivenciada pelas mulheres do sul é associada a aspectos culturais. A “feminização da pobreza” é endereçada como um problema relacionado a sistemas e normas que as impedem de acessar os mesmos recursos que os homens teriam, e não um processo articulado à relação capital e trabalho (FALQUET, 2008, p. 121). A desigualdade de gênero é associada a fatores externos ao mercado, sendo este tratado como um terreno neutro, portanto são direcionadas reformas para melhorar as oportunidades econômicas das mulheres por meio do acesso a serviços financeiros, trabalho e outros recursos, como direito à terra. Em razão disso, o esforço discursivo é concentrado na construção da representação das mulheres pobres do sul global como sujeitos empreendedores eficientes (e devedoras confiáveis).

Em tese, as mulheres não teriam condições objetivas que assegurariam empréstimos, por exemplo, um vínculo estável de trabalho ou título de propriedade, porém para honrarem as responsabilidades familiares, elas fariam os sacrifícios necessários para quitar suas dívidas. A ideia é que “as mulheres não têm como fugir” porque estão subjetivamente vinculadas ao lar e aos seus dependentes, e se sentem mais constrangidas a atender essa expectativa social, e isso as torna devedoras eficientes, porque são facilmente localizáveis. Como afirma Kalpana Wilson (2015), “Em um sentido mais amplo, a noção de que 'não são capazes de fugir' das responsabilidades é central na construção de que as mulheres são sujeitos neoliberais ideais e sustenta o foco atual na menina adolescente como um investimento futuro seguro” (Tradução nossa.p.11).

Como veremos no próximo tópico, o microfinanciamento enquanto política de redução da pobreza e de “empoderamento feminino”, para promover a participação e o aproveitamento da vida urbana, fortaleceu-se em meados da primeira década de 2000, aliando uma certa percepção sobre a igualdade de gênero ao conceito de “cidade inteligente”. Trataremos de entender como essa articulação se realiza e os efeitos que isso tem.

É importante observar que majoritariamente a noção de direitos

39Vale lembrar que 2005 foi o ano do microcrédito da ONU: <https://www.un.org/press/en/2004/dev2492.doc.htm> Último acesso: 17/05/2019

mobilizadas nesses documentos não se realiza na esfera pública, mas privada. Sua vulnerabilidade econômica é tratada em termos de mercado, incentivando-se o empreendedorismo como elemento articulador de suas estratégias de sobrevivência. Os direitos aqui estão atrelados à formalização da participação das mulheres na gestão urbana ou no incentivo à sua consolidação como agente econômico individual, enquanto as políticas de bem-estar são deixadas em segundo plano, esporadicamente mencionadas nos documentos. A governança procurará atuar mobilizando os sujeitos precários na formação de uma consensualidade pretendida na execução de um projeto de cidade que tende à homogeneidade e sob os lemas da eficácia e da eficiência, no âmbito do ajuste estrutural neoliberal.

Essas terminologias (“eficácia” e “eficiência”), centrais para as agências multilaterais desde os anos 80 e incorporadas em planos de governo e governança formulados aos Estados na era do ajuste estrutural, procuram associar governo e governança à gestão (de recursos escassos, nos marcos das definições dos manuais de economia). O vocabulário, que é frequente no mundo corporativo, opera num léxico comum da transformação progressiva da política em gestão, numa tentativa de escamotear conflitos para garantir a “boa governança” com pretensões consensuais. A gestão, que aqui é gestão neoliberal do espaço urbano, forma e conforma sujeitos, procurando engajá-los para as garantias de sua própria reprodução (FOUCAULT, 2008). Nesse sentido, a governança é governo de si e dos outros nos marcos dessa ordem social.

Como se verá posteriormente de maneira mais aprofundada, essa “chamada” às mulheres para o exercício da governança se dá simultaneamente aos processos que deslocam sobre seus ombros o aumento das tarefas na esfera da reprodução social, algo que é intensificado no curso do ajuste estrutural.

### 3.1.2

#### Gênero e Prosperidade

O relatório “State of Women in Cities 2012/2013” é uma publicação que reúne dados de uma pesquisa tipo *survey* feita em cinco cidades (Bangalore,

Johannesburg, Kampala, Kingston e Rio de Janeiro), opinião de experts e recomendações de políticas e programas para a igualdade de gênero. É um documento extenso que analisa as dimensões de gênero nos elementos que caracterizariam, segundo o relatório, a “prosperidade da cidade” – a qualidade de vida, a infraestrutura, a produtividade e a equidade.

O documento é dividido em três partes. A primeira, caracteriza as categorias “gênero” e “prosperidade” no contexto da cidade e, em seguida, faz uma análise das diferenças regionais observadas na coleta da pesquisa (as regiões são divididas entre África, Ásia e América Latina e Caribe). Na segunda parte, são realizados diagnósticos segundo as dimensões supramencionadas do que se entende por prosperidade na cidade. A terceira apresenta algumas iniciativas existentes de políticas urbanas e mecanismos institucionais, servindo para sensibilizar governos e parceiros para a necessidade de incorporar esta perspectiva no planejamento urbano. Novamente, é importante destacar que não se trata de descrever o documento tal como ele se apresenta, mas evidenciar, a partir da repetição de determinados enunciados, as concepções de mulheres, cidades e políticas urbanas sustentadas através dele.

Logo no prefácio, diante de algumas conclusões do relatório, o diretor executivo da ONU-Habitat à época, Joan Clos, apresentou algumas motivações para encorajar políticas de igualdade de gênero na cidade, bem como investigações para compreender as relações entre prosperidade das mulheres e a ordem urbana. Em primeiro lugar, Clos informou que a maioria dos pobres hoje, somando as zonas rurais e urbanas, são mulheres. Além disso, afirmou que “as cidades do futuro serão predominantemente ocupadas por mulheres, especialmente idosas de 80 anos ou mais, e mulheres chefes de família” (UN-Habitat, 2013, p. VII). Também constatou que, apesar de a urbanização ser frequentemente associada à prosperidade das mulheres, “na prática, poucas se beneficiam verdadeiramente do crescimento econômico e da prosperidade das cidades” (UN-Habitat, 2013, p.VII). Assim, ele lista alguns fatores que ocasionam isso: a desvalorização do trabalho reprodutivo feminino e do trabalho informal (o setor onde a maioria das mulheres consegue encontrar atividades remunerativas); a falta de “empoderamento econômico”; a dificuldade de acesso ao direito à terra

e à propriedade; serviços básicos inadequados, e a violência no espaço público.

É interessante notar que o diagnóstico realizado no âmbito da ONU-Habitat se assemelha muito ao do Banco Mundial. Alguns enunciados se repetem, em especial a maior vulnerabilidade da mulher em razão de lidar diariamente com a infraestrutura urbana, suas atividades na economia informal e a falta de acesso à terra e à propriedade:

No entanto, ainda há muito trabalho a fazer, e existe uma razão convincente para aumentar o papel das perspectivas de gênero no desenvolvimento urbano. Em geral, as prioridades das mulheres são raramente levadas em consideração na política urbana, no planejamento de assentamentos ou na concepção de programas urbanos; e muitas vezes há poucas mulheres no governo local. Esta ausência de perspectiva de gênero tem repercussões reais. Mulheres nas cidades dependem mais do transporte público que os homens e usam o transporte de maneiras diferentes, como viagens fora de pico e encadeamento destinos. A falta de serviços básicos e infraestrutura pode afetar mais as mulheres que os homens porque as mulheres são os principais coletores, transportadores e gerentes de água doméstica também como promotoras de atividades domésticas e comunitárias de saneamento. Em muitos países, as mulheres predominam na economia urbana informal, mas suas necessidades podem não ser atendidas. As mulheres podem permanecer em relacionamentos abusivos quando não têm direito à terra ou propriedade, exceto através de marido - tendo sido excluídas da posse segura devido a iniquidades nas normas culturais, legislação e política (Tradução nossa. WORLD BANK, 2010, p. 127).

Ainda no prefácio escrito pelo diretor executivo no relatório da ONU-Habitat, novamente destacamos a definição de cidade como um motor de crescimento econômico (isto já foi mencionado acima). Isto também é reforçado na introdução, logo no primeiro parágrafo, quando se afirma que a cidade é “associada à geração de riqueza” (UN-Habitat, 2013, p.VII). Esta caracterização da cidade é encontrada em diversos documentos, inclusive no plano de ação para a igualdade de gênero – GEAP (sigla em inglês) -no qual encontramos logo no primeiro ponto a seguinte definição do urbano, “O século XXI é um século urbano, no qual metade da população mundial vive cidades. A urbanização é uma força poderosa que gera crescimento econômico e social e avanços políticos, bem como progresso técnico e científico” (UN-Habitat, 2008, p.4). Segundo o relatório “*State of Women in Cities*”, quase 70% de todo o produto interno bruto do mundo são gerados nos centros urbanos (UN-Habitat, 2013, p.5).

O entendimento da cidade enquanto força motriz do desenvolvimento é algo que se repete em quase todos os documentos analisados. Os benefícios da

urbanização são associados à concentração e à proximidade que seriam geradoras “prosperidade econômica, social e cultural” (UN-Habitat, 2013 p. 5). No entanto, faz-se ressalva de que o crescimento econômico por si só não gera prosperidade, sendo necessário também garantir o bem-estar da população, através de emprego, moradia e serviços. Por isso, defende-se a redução da pobreza e o um acesso mais equitativo às necessidades básicas para o desenvolvimento das capacidades humanas (idem, ibidem). Em seguida, defende-se que todos deveriam ter “direitos à cidade”, porém não define essa expressão (esta é a única vez que encontramos o uso desta expressão nos documentos que investigamos). O que fica claro é uma preocupação maior com a redução da pobreza e, no caso de políticas para as mulheres, o “empoderamento econômico” aparece recorrentemente.

Joan Clos realçou a promoção do empreendedorismo e a necessidade de criar oportunidade de empregos produtivos como “principais ações políticas necessárias para fortalecer a prosperidade das mulheres na cidade” (UN-Habitat, 2013,p. VII). Além disso, também reconheceu o tempo que as mulheres perdem com o trabalho reprodutivo, afirmando a necessidade de desenvolver infraestrutura. Isto coaduna com uma das principais recomendações do relatório, que trata de “fortalecer estratégias de empoderamento econômico das mulheres no planejamento das cidades e entregar serviços básicos como pre-requisitos chaves para cidade igualitária próspera” (UN-Habitat, 2013, p. XIII).

O empreendedorismo aparece em uma das duas ações políticas recomendadas, sob o item “produtividade” no qual se defende a necessidade de capacitar mulheres para liderança e empreendedorismo, bem como promover trabalho “digno” e direitos no trabalho informal. Afirma-se ser importante apoiar empresas pequenas e autônomas, e facilitar o acesso a créditos. Esta estratégia também surge em uma dezoito mensagens-chaves do relatório, no ponto 6: “Empreendedorismo emergiu como o fator mais importante para tornar a cidade mais produtiva para as mulheres, seguido de desenvolvimento de habilidades” (UN-Habitat, 2013, p.10). Além disso, logo no primeiro capítulo da segunda parte do documento, em que se trata de uma das dimensões da prosperidade da cidade, a “qualidade de vida”, o microempreendedorismo emerge como um tema correlato à questão do direito à terra e à propriedade. No item, “direito das mulheres à terra e



à moradia<sup>40</sup>, os aspectos culturais quanto à discriminação de gênero são destacados como obstáculos à realização desse direito, o que impede as mulheres de herdar, ter direito aos bens após o divórcio ou o falecimento do marido:

Além disso, em alguns casos, os direitos das mulheres são comprometidos pela falta de conhecimento, sistemas jurídicos plurais e ênfase sociocultural nas prerrogativas dos homens e suas relações de sangue sobre a terra e a propriedade. É importante notar também que mesmo que pareça haver igualdade nos direitos de propriedade em princípio, isso é muito menos provável na prática. O preconceito masculino na herança e na propriedade age, portanto, como um grande obstáculo à igualdade de gênero e ao empoderamento (UN-Habitat, 2013, p. 28).

Deste modo, o relatório enfatiza a importância de projetos que facilitem a titulação de terra e propriedade em favor das mulheres, afinando práticas e legislações locais com as normativas internacionais que são contrárias a essas discriminações (é lembrado o artigo 16 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra as Mulheres, bem como o direito humano à moradia reforçado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2007). Em seguida, também, salienta-se que a falta de acesso à terra e à propriedade dificultam a realização de atividades empreendedoras: “O acesso limitado das mulheres à terra e à propriedade nas cidades pode afetar enormemente sua capacidade de gerar prosperidade urbana na medida em que restringe suas possibilidades de estabelecimento de microempresas” ( Tradução nossa. UN-Habitat, 2013, p.29).

Este tema volta à tona no capítulo 3 da parte 2, quando se analisa a dimensão da produtividade da cidade e os aspectos de gênero. Segundo a pesquisa, em razão da compatibilização de suas inúmeras atividades inclinadas às estratégias de sobrevivência (dentre elas, as atividades de reprodução social), as mulheres frequentemente criam pequenos negócios nos seus locais de moradia. Também se adverte para a convergência com a tendência atual do mercado de terceirizar as atividades de produção das fábricas para oficinas de pequenas escalas e individuais, onde normalmente são mulheres que trabalham. Além disso,

40 Interessante destacar aqui que em nenhum relatório encontramos uma distinção clara entre o direito à terra, à moradia e à propriedade. Em alguns momentos, fala-se em titulação da propriedade e, em outros, em segurança da posse. Sabemos que dentro do campo jurídico existem diferenças relevantes com as suas devidas consequências, porém pelo que aparece nos documentos não existe uma predileção sobre o instrumento jurídico mais adequado, pelo menos no que diz respeito nas análises de gênero, do ponto de vista das agências pesquisadas.



na última parte do relatório, em que se analisa políticas direcionadas à produtividade, reconhece-se a tendência à informalização devido à desindustrialização das cidades, bem como à redução do setor público, afirmando que “a diversidade econômica e os negócios informais deveriam ser promovidos e não penalizados” ( Tradução nossa. UN-Habitat, 2013, p. 75).

Igualmente, verifica-se um reconhecimento da contribuição do microempreendedorismo para o empoderamento feminino, afirmando que “acesso a empréstimos para estabelecer pequenos negócios podem melhor significativamente as vidas das mulheres e dar a elas mais poder de decisão em vários domínios” (Tradução nossa. UN-Habitat, 2013, p. 76). Sustenta-se também que os projetos de microfinanciamento podem alterar relações opressivas no âmbito doméstico e melhorar as condições das famílias e crianças, e que as mulheres teriam condições de serem mais bem-sucedidas como microempreendedoras (em comparação aos homens), o que auxiliaria na superação da pobreza:

Descobriu-se que o projeto de microfinanciamento levou a mudanças nas relações opressivas de poder nos níveis inter e intra-domiciliar, bem como maior bem-estar para crianças e famílias mais amplamente. Também foi descoberto que as mulheres eram melhores líderes do que os homens, bem como empreendedores de sucesso capazes de superar o empobrecimento. (Tradução nossa. UN-Habitat, 2013, p. 76 ).

Na publicação denominada “Gender Equality for Smarter Cities”, 2010, apresentada no Rio de Janeiro por ocasião do Fórum Mundial Urbano, cujo objetivo era principalmente apresentar alguns esforços da ONU-Habitat na promoção da igualdade de gênero nos assentamentos urbanos, o tema do empreendedorismo também surge no tópico “tornar direitos realidade”. A estratégia é apresentada junto a projetos de financiamento para construção ou melhoria de moradia. A epígrafe que inaugura o tópico é do relatório de uma organização internacional que se chama “*Property Rights Alliance*”, que relaciona o direito à propriedade das mulheres à redução da pobreza, uma vez que se espera que elas apliquem os seus ganhos na família e no âmbito doméstico:

Existe uma forte associação positiva entre o direito das mulheres à propriedade e a redução da pobreza. Como as mulheres geralmente têm um papel mais amplo no manejo doméstico, seu controle sobre os recursos da terra comprovadamente melhora o bem-estar geral das famílias, incluindo o aumento dos gastos com alimentos, saúde e educação das crianças. A garantia de direitos sobre a terra para

mulheres agricultoras e empresárias pode melhorar o investimento, acesso a fontes de crédito e melhorar o uso da terra e produtividade, com as mulheres sendo frequentemente consideradas menor risco de inadimplência do que os homens. (Tradução nossa. Property Rights Alliance: International Property Rights Index 2009 Report Apud UN-Habitat, 2010, p. 7)

O documento “*Gender Equality for Smarter Cities*” informa que as mulheres em países em desenvolvimento preenchem 60 a 80% das ocupações informais e, em razão disso, teriam mais dificuldades de acessar créditos por não apresentarem uma situação considerada regular (emprego formal, endereço fixo, etc.). Por isso, a intermediação da ONU-Habitat e os seus parceiros, em geral ONGs, junto a instituições financeiras seria uma forma de minimizar os riscos. Igualmente, o envolvimento das mulheres em atividades empreendedoras seria uma maneira de lhes assegurar condições de pagamento dos empréstimos.

Como vimos na introdução a esse capítulo, em 2006, o Banco Mundial lançou o seu Plano de Ação de Gênero intitulado “Gender as Smart Economics” (WORLD BANK, 2006). Apesar de as políticas focadas em gênero e o microempreendedorismo feminismo serem anteriores, Roberts e Soederberg (2012) sustentam que a articulação entre a economia inteligente (*smart economics*) e a igualdade de gênero se intensifica, na política do Banco Mundial, através da parceria com um dos bancos de investimentos mais poderosos do mundo, o *Goldman Sachs* (p. 955). A convergência de pautas, que associa a igualdade de gênero à redução da pobreza, consolidou-se a partir da crise financeira global de 2007, na qual o *Goldman Sachs* teve uma atuação relevante, pois operava com a securitização dos empréstimos hipotecários e, quando o governo americano ofereceu socorro aos bancos, ele teve um lucro extraordinário (ROBERTS e SOEDERBERG, 2012, p. 957).

Para as autoras de “*Gender Equality as Smart Economics? A critique of the 2012 World Development Report*” (ROBERTS e SOEDERBERG, 2012), trata-se de mais uma expressão da interferência das grandes corporações financeiras na formulação de políticas de desenvolvimento oficiais. O interesse na promoção da pauta de gênero tem, ao menos, dois efeitos esperados: por um lado, investir em mulheres proporcionaria benefícios compartilhados, pois elas reverteriam seus ganhos na sustentação das próximas gerações; por outro, abriria um novo nicho de mercado através da transformação de uma camada significativa

da população pobre dos países do sul em empreendedoras e consumidoras.

O primeiro resultado, como já vimos, deriva do imaginário de que as mulheres seriam mais altruístas, então a longo prazo investir nelas traria benefícios para o desenvolvimento, promovendo o bem-estar “a famílias, comunidades e à geração futura” (WORLD BANK Apud ROBERTS e SOEDERBERG, 2012, p. 960). Em razão dessa lógica de efeito em cascata, como o uso de pouco recurso, a política de igualdade de gênero não seria “apenas justa, mas também economia inteligente” (idem, ibidem). Analisando criticamente o relatório anual de 2012 do Banco Mundial sobre desenvolvimento, dedicado ao tema da igualdade de gênero, Roberts e Soederberg apontam discursos essencializantes tanto em relação às mulheres quanto aos homens do sul global:

As mulheres são mais propensas que os homens a gastar dinheiro com seus filhos e investir seus ganhos em reproduzindo a próxima geração (por exemplo, investindo na educação de seus filhos. Aqui, mulheres são conceitualizadas como trabalhadoras racionais e autônomas que investirão significativas porções dos seus ganhos nas suas crianças. Contudo, a construção de gênero e empoderamento das mulheres é dominada pela tensão, já que as mulheres são suficientemente racionais e autônomas para trabalhar, mas em última análise, seu trabalho é motivado pelo amor. (Tradução nossa. ROBERTS e SOEDERBERG, 2012, p. 955)

Ademais, o outro efeito da combinação entre a igualdade de gênero e a economia inteligente é a transformação das mulheres “excluídas” em cidadãs disciplinadas pelo mercado, como investidoras e consumidoras, objetivando ampliar o espaço de lucro, capilarizando o alcance das corporações financeiras sobre o território. Hester Eisenstein apresenta o exemplo do próprio Grameen Bank, o precursor dessa ideia, que em 2005 tinha “4.3 milhões de pobres tomadores, 95 por cento dos quais eram mulheres, e com uma taxa de recuperação de empréstimos aproximada de 98 por cento” (Tradução nossa. Isseles Apud EISENSTEIN, 2009, p. 153). O microfinanciamento mira capturar valor com a entrada crescente das mulheres no mercado de trabalho. De acordo com Eisenstein (2009), o microcrédito se tornou uma estratégia muito lucrativa que opera através de alianças entre grandes corporações internacionais, bancos e intermediadores, entre os quais estão algumas organizações não governamentais (p. 153). Não é exagero afirmar que a ampliação da inserção da mulher nesses circuitos é visto por tais agentes como uma das saídas para a crise atual, sob os marcos de

aprofundamento do ajuste neoliberal, e a retomada dos patamares de acumulação pretendidos como regulares.

Wilson (2015) observa que a política de microfinanciamento conta com mecanismos altamente disciplinadores. Os próprios grupos de mulheres, que se apoiam na responsabilização coletiva, servem para monitorar as atividades uma das outras como forma de proteger os interesses individuais. Além disso, a representação da mulher alvo dessa política é heterossexual, submetida às expectativas de servir à sua família, altruísta, que vai reverter os seus ganhos para o sustento dos seus dependentes (e não para o lazer, por exemplo), com capacidade infinita para o trabalho e para assumir responsabilidades (p.19).

Assim, ao mesmo tempo que microempreendedorismo é lançado como um mecanismo de “empoderamento feminino”, capaz de emancipar economicamente as mulheres por lhes dar acesso a recursos monetários, ele se respalda e reforça expectativas bastante generificadas e racializadas. Ou seja, a representação das mulheres enquanto sujeito neoliberal eficiente está ligada a disciplinarização pressuposta pela subordinação ao papel de “boa mãe” ou “boa esposa” (uma responsabilização através da culpa). Além dessa política estar vinculada a um tipo de subjetividade feminina disciplinada, também se assenta na disposição do trabalho material infinito e elástico dessas mulheres, porque seriam motivadas pelo amor (ROBERTS e SOEDERBERG, 2012, p. 954). Isso porque se espera que elas reúnam todos os esforços para honrar os microfinanciamentos, que chegam a cobrar taxa de juros de 30 % (EISENSTEIN, 2009,p.152)<sup>41</sup>, e realizar as atividades reprodutivas cotidianas para dar suporte aos seus dependentes.

O relatório “State of Women in Cities 2012/2013” destaca que o crescimento da economia urbana gerou mais oportunidades de trabalho para as mulheres, principalmente nas áreas de comércio e serviços, mas também reconhece os limites destas novas ocupações: “As atividades remuneradas das mulheres também são essenciais para a prosperidade urbana, mesmo que estas sejam mais informais do que formais e domésticas ao invés de extradomésticas e com remuneração muito mais baixas” (Tradução nossa. UN-Habitat, 2013, p. 50). Ao descrever o setor formal da economia, traz à tona o tema da feminização do

41 De acordo com Hester Eisenstein, a média da taxa de lucro mundial do microfinanciamento é de 30%, mas em alguns países é até mais alta (EISENSTEIN, 2009, p. 152).

trabalho global, uma expressão que descreve a expansão de áreas que demandariam habilidades identificadas com estereótipos atrelados à mulher, como a delicadeza e o cuidado. Dentre estas, destaca-se o setor de serviço, principalmente o doméstico: “Dentro do setor de serviços, o serviço doméstico é especialmente importante. Isso varia de empregar entre 4% e 10% da força de trabalho das economias em desenvolvimento, na qual 74% a 94% dos trabalhadores são mulheres” (Tradução nossa. UN-Habitat, 2013, p. 51). Atualmente, muitas trabalham em serviços de manutenção e limpeza em empresas ou estabelecimentos públicos, geralmente em regime de terceirização, como também são trabalhadoras domésticas, notadamente em casas de família onde as mulheres passaram a exercer profissões extra-lar. Também é relevante o setor de processamento de exportação, em que as mulheres preenchem 70 a 90% ocupações nas fábricas multinacionais de eletrônicos e vestimenta (idem, ibidem), mas também trabalham em condições precárias e obtêm baixos salários.

Ao mesmo tempo em que o documento destaca certa positividade na crescente demanda por mão de obra feminina no processo de urbanização, pois permite que mulher “posterguem casamentos e tenham mais poder de decisão no nível doméstico” (Tradução nossa. UN-Habitat, 2013, p.51), identifica-se uma crescente informalidade do trabalho. Assim, também se observa que a tendência à “feminização do trabalho” está associada ao desmantelamento de legislações protetivas e à redução de salários:

Esses processos paralelos geraram uma discussão considerável sobre se a “informalidade” e a “feminização” são mutuamente causais, especialmente considerando que a feminização do trabalho não se refere apenas à presença crescente de mulheres nas fileiras de trabalhadores remunerados, mas também ao fato que as parcelas crescentes de trabalho na economia global passaram a ser atributos normalmente associados às atividades das mulheres, a maioria mal remunerada e de natureza informal, carentes de proteção social e benefícios como a licença-maternidade. ( Tradução nossa. UN-Habitat, 2013, p. 51)

Além disso, o relatório também trata do trabalho não-pago que as mulheres exercem cotidianamente no âmbito da reprodução social. Mesmo com uma presença mais significativa no mercado de trabalho formal, em geral as mulheres ainda são as maiores responsáveis pelas tarefas de cuidado, seja em relação de prestação de serviço remunerada, ou por meio de trabalho não-pago, nas relações familiares em que elas tomam conta de idosos, crianças e

administram a vida doméstica. Reconhece-se que as mulheres contribuem significativamente para a “prosperidade urbana” através do trabalho doméstico e de cuidado, que “permite a economia urbana funcionar” (Un-Habitat, 2013, p. XII). Sobre isso, o próprio relatório cita uma passagem de um texto de Manuel Castells, sociólogo urbano que idealizou o planejamento estratégico, que já reconhecia como vital para o funcionamento das cidades, o trabalho não-remunerado feminino:

O papel subalterno das mulheres ... permite a manutenção mínima de moradia, transporte e equipamentos públicos (da cidade) ... porque as mulheres garantem o transporte não remunerado (movimento de pessoas e mercadorias), porque consertam suas casas, porque fazem refeições quando não há cantinas, porque passam mais tempo fazendo compras, porque cuidam dos filhos quando não há creches e oferecem “entretenimento gratuito” aos produtores quando há um vazio social e uma falta de criatividade cultural... se as mulheres que “não fazem nada” parassem de fazer “apenas isso”, toda a estrutura urbana como a conhecemos se tornaria completamente incapaz de manter suas funções. (Tradução nossa. Castells in Apud UN-Habitat, 2013, p. 50).

Quando a infraestrutura ou os serviços urbanos são inadequados ou são difícil acesso, essas atividades que as mulheres exercem tomam muito mais tempo ou se tornam mais árduas, em razão disso se denomina de *time poverty* ou *time burden* o desgaste excessivo da vida cotidiana com tarefas que poderiam ser corriqueiras, como a busca por água ou saneamento. Assim, a 13ª mensagem-chave do relatório adverte:

A pobre urbana enfrenta circunstâncias específicas que podem exacerbar a pobreza como o gasto maior com comida e serviços, especialmente água, saneamento, moradia, energia e transporte. Isto afeta mais as mulheres desproporcionalmente porque elas assumem atividades não-pagas de cuidado e de reprodução social, como cuidado de crianças, trabalho doméstico, organização comunitária, assim como construção e consolidação de moradias e provisão de serviços básicos. (Tradução nossa. UN-Habitat, 2013, p. XII).

Este tema é tratado tanto no capítulo sobre “qualidade de vida”, como no que se dedica à infraestrutura. Apesar de dedicar bastante tempo a descrever o gasto de tempo que as mulheres perdem em razão de falta de infraestrutura e serviços adequados, principalmente em áreas pobres, e de o fornecimento de serviços básicos estar entre as recomendações, não fica claro como se deveria realizar esta prestação, o documento apenas ressalta a necessidade de serem subsidiados e acessíveis. Afirma também ser necessário encorajar a distribuição mais igualitária destas tarefas, por exemplo, incentivando o envolvimento do

homem e “mudanças em ‘culturas de trabalho pago’ incluindo dias de trabalho mais flexíveis e menores” (Tradução nossa.UN-Habitat, 2013, p. 72).

Também traz outro exemplo de experiências de programas de creche chamados 'Hogares Comunitarios' em bairros pobres de Costa Rica e Colômbia através do treinamento de moradoras locais como “mães comunitárias” (UN-Habitat, 2013, p.72). No capítulo dedicado à infraestrutura, o compartilhamento do trabalho reprodutivo é também lembrado, mas através do exemplo das cozinhas comunitárias criadas em Lima, Peru, por mulheres pobres, essencialmente mães e esposas, que lidavam com a inflação e o aumento do preço. Foi tratado como uma iniciativa “bem-sucedida” de movimento cooperativo, que no final da década de 90, envolvia em torno de 40 mil mulheres em 2,000 lugares diferentes (UN-Habitat, 2013, p.43), no entanto não há menção de que esta articulação foi fruto da necessidade de criar estratégias de sobrevivência diante o ajuste estrutural naquele momento. Há, porém, o reconhecimento de que as mulheres se organizam em torno de estratégias de sobrevivência precisamente pelos papéis tradicionais que exercem enquanto “mães” e “esposas”.

O engajamento das mulheres em organizações comunitárias é tratado sob o item “políticas urbanas informais”, no capítulo sobre desenvolvimento equitativo, cujo o tema de destaque é a participação na governança urbana. Ali é mencionada brevemente a relação entre o envolvimento das mulheres nas lutas por serviços básicos e infraestrutura, e o ajuste estrutural da década de 80:

Com base em um longo legado de mulheres engajadas em lutas coletivas em municípios e cidades ao redor do mundo por serviços básicos e infraestrutura, habitação, saúde e direitos de uso do espaço urbano público para atividades econômicas informais, há uma presença feminina crescente em estruturas de governança informais e formais. Na América Latina, por exemplo, houve uma mobilização sem precedentes de mulheres pobres em defesa da sobrevivência das famílias e da vizinhança que ocorreu durante a era da recessão e do ajuste estrutural na década de 1980. (Tradução nossa. UN-Habitat, 2013, p. 62).

Um dos desdobramentos da segunda recomendação, que indica a formulação de políticas de gênero e o fortalecimento da responsabilidade por equidade e igualdade de gênero no nível da cidade, é a inclusão das organizações de base formadas por mulheres, bem como organizações não-governamentais, atores da sociedade civil e o setor privado em mecanismos de planejamento e gestão orçamentária. O proveito do engajamento cívico das mulheres pobres em



estratégias de sobrevivência de suas famílias e comunidades é um tema recorrente, o qual se espera produzir contribuições positivas às institucionalidades existentes, “evitando a situação em que altos níveis de ativismo das mulheres nas bases não se traduzem em representação de alto perfil em arenas oficiais municipais e políticas” (UN-Habitat, 2013, p. 77). A iniciativa da Huairou Comissão junto à própria ONU-Habitat chamada “*The Local to Local Dialogue*”, que desenvolve estratégias para abrir diálogo entre as organizações de mulheres e as autoridades locais, o setor privado e o governo para influenciar políticas, planos e programas (UN-Habitat, 2013, p. 77), é evocada em vários momentos. Através dela, destaca o relatório, as mulheres precisam aprender sobre as legislações e as estruturas de governo. A chamada “sociedade civil” e as organizações de base não são concebidas em oposição ao governo, mas algo que pode ser integrado a ele, inclusive servindo ao projeto de descentralização e reforma do papel do Estado:

Um imperativo nos esforços para apoiar esse engajamento deve ser o reconhecimento das sinergias entre sociedade e Estado em que a reforma progressiva das políticas nacionais raramente acontece por meio da mobilização social ou da ação estatal isoladamente, mas através de esforços colaborativos da sociedade civil e dos governos e especialmente através de parcerias com organizações de base. De fato, é no setor de ONGs onde muitas iniciativas importantes foram desenvolvidas. (Tradução nossa. UN-Habitat, 2013, p. 77).

Interessante observar que neste relatório, elaborado um pouco mais de dez anos depois do *policy paper* sobre mulheres e governança urbana, é a indicação do reconhecimento da crítica sobre instrumentalização das organizações de mulheres em políticas de desenvolvimento. Afirma-se a necessidade de atenuar a imposição de mais responsabilidades às mulheres ao instrumentalizá-las enquanto “solucionadoras de problema” em comunidades pauperizadas em razão do enfraquecimento das políticas sociais (UN-Habitat, 2013, p. 62). No entanto, pela análise do documento, isto se reincide de outras formas e uma das razões para isso é que as recomendações de políticas de gênero na agenda urbana internacional estão subordinadas a um enquadramento da cidade e o seu papel enquanto motor do crescimento econômico.

O caso apresentado para ilustrar a representação das mulheres como “solucionadores de problemas” foi projeto de melhoramento de favelas (*Caracas Slum Upgrading Project* – CAMEBA, 1998-2006) na região metropolitana de



Caracas, Venezuela, trazido como uma iniciativa bem-sucedida no documento *Urban and Local Government Strategy* do Banco Mundial de 2010. A preocupação com o recorte de gênero não fazia parte do projeto inicial, mas a mudança da agência gestora levantou a hipótese de incluir as mulheres nas fases de consulta e treinamento, assim como “inspetoras” de obras. A presença constante das mulheres na comunidade, o compromisso que tinham de resolver problemas e a disponibilidade de participar em reuniões e construir ligações com o projeto, foram alguns pontos ressaltados. Assim, a experiência foi classificada como *good gender practices* pelo Banco Mundial, servindo como modelo para outros projetos :

Mulheres demonstram maior interesse em preservar novas instalações e são mais eficazes na mobilização da comunidade para realizar tarefas de manutenção, resultando em maior sustentabilidade dos resultados do projeto. O compromisso das mulheres para resolver problemas em suas comunidades torna-as agentes ideais para catalisar atividades de projeto de desenvolvimento urbano. Como mostram os casos a seguir, a participação das mulheres contribui para a redução de custos através do melhor uso de materiais e tempo de equipe, resultando em um trabalho mais eficiente e de maior qualidade. (Tradução nossa. WORLD BANK, 2010, p.127).

Em “*State of Women in Cities 2012-2013*”, a ONU-Habitat indica a necessidade de se repensar a incorporação da mulher em políticas de desenvolvimento pela ótica da eficiência, algo que no *policy paper* de 2001 havia sido mais naturalizado, como uma questão de “equilibrar direitos e desempenho”. O relatório de 2013 afirma que as mulheres não deveriam ser tratadas como “conduto de políticas”, que frequentemente “re-tradiciona os papéis maternal e altruísta” atrelados a elas (UN-Habitat, 2013, p. 64). Além disso, na conclusão afirma que apesar de reconhecer os impactos positivos na geração de riqueza ao investir em mulheres, existe um perigo de instrumentalizar o gênero em nome da igualdade:

Enquanto o pensamento “*Smart Economics*” parece ter invadido a agenda de desenvolvimento urbano, com conceitos de cidades mais inteligentes, é importante reconhecer que, embora a mobilização de investimentos em mulheres possa ter impactos significativos na geração de riqueza, há também um sério perigo de instrumentalizar o gênero (sob os auspícios da promoção da “igualdade de gênero”) para atingir estes fins ( Tradução nossa. UN-Habitat, 2013, p. 78).

No entanto, a principal medida indicada para amenizar o peso dos programas de redução da pobreza sobre as mulheres, para que não resulte em

“efeitos adversos” como a “feminização da responsabilidade” e o aumento de trabalho feminino não-remunerado, é a promoção de maior engajamento dos homens (UN-Habitat, 2013, p. XIV e 78). É notável, portanto, que a adoção da perspectiva de gênero, mesmo quando faz com que a agência reveja políticas anteriores, é limitada a reelaboração de estratégias já consolidadas para aperfeiçoá-las. Ou seja, não se trata de repensar as escolhas políticas fundamentais direcionadas à produção urbana, como as reformas de políticas e sociais e o incentivo a programas focalizados de combate à pobreza, mas tão somente redirecionar as mesmas estratégias, incorporado os homens para aperfeiçoar o enfoque de gênero.

Aqui fica claro que se prioriza uma concepção de gênero restrita a uma relação que opõe mulher e homem, circunscrevendo o imaginário político à finalidade de igualdade entre estes dois sujeitos, pensados ambos de maneira unívoca. O que esperamos abordar ao longo desse trabalho é que essa compreensão das relações de gênero é bastante limitada, ainda mais levando em consideração que o modelo de desenvolvimento urbano atual aumenta as diferenças sociais entre as mulheres, fazendo que elas ocupem diferentes posições no espaço em razão de fatores raciais e de classe.

Como vimos nos documentos, a cidade é reiteradamente definida de maneira subordinada à lógica da competitividade e eficiência do mercado, no entanto, as relações de gênero são destacadas dessa realidade. Nos documentos, as desigualdades de gênero são enquadradas como fatores externos ao mercado, derivadas de aspectos culturais e localizados. Em razão disso, a nossa tese objetiva realizar uma análise materialista da proposta de políticas urbanas para as mulheres, articulando gênero a outros marcadores sociais, como a classe e a raça, que moldam o modo hegemônico de produção do espaço urbano.

Embora as políticas urbanas das agências multilaterais tenham como laboratório muitas vezes os países da África e da América Latina, nem por isso estas deixam de afetar os chamados países do norte global. No próximo tópico, analisaremos a reiteração de alguns desses enunciados na formulação de políticas urbanas para mulheres em iniciativas recentes na França e críticas que emergem disso.

### 3.2.

#### **Cidades globais, políticas de gênero locais: desafios que atravessam o sul e o norte**

Contemporaneamente, análises críticas relativas à incorporação de políticas urbanas para mulheres no contexto europeu, têm trazido à tona a instrumentalização dos discursos que emergem das lutas feministas através da homogeneização das práticas espaciais e da estereotipificação das mulheres nas iniciativas institucionais. Claire Hancock e Marylène Lieber (2017) analisam as iniciativas, tanto locais como nacionais, em curso na França desde o começo dos anos 2000, e apontam uma tendência de naturalização do lugar das mulheres em papéis de cuidado nas figuras de mulheres “respeitáveis”: boas mães, filhas e esposas (HANCOCK & LIEBER, 2017, p. 18). Assim como nos discursos expressos nos documentos das instituições de desenvolvimento que analisamos, reitera-se a contribuição da mulher, através do seu trabalho voluntário, na gestão dos serviços e da infraestrutura urbana, tanto nos seus lares como também em seus bairros (ou comunidades).

Em 2014, a França aprovou duas leis (a lei n ° 2014-873/2014 e a lei 2014-173/2014) que preveem a promoção da igualdade de gênero real através de políticas territoriais. A Lei n ° 2014-873, de 4 de agosto de 2014<sup>42</sup>, “para igualdade real entre mulheres e homens”, traz a intenção de incorporar o *gender mainstreaming* à política francesa, comprometendo “O Estado e as coletividades territoriais, assim como seus estabelecimentos públicos, a colocar em prática uma política pela igualdade entre mulheres e homens segundo uma abordagem integrada” (Tradução nossa. REPÚBLICA FRANCESA, Lei n ° 2014-873/ 2014). Isso obriga a avaliar o conjunto de suas ações pela ótica de gênero.

O artigo 61 estabelece que todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, antes de iniciar os debates sobre o projeto orçamentário, devem apresentar um relatório sobre a situação em matéria de igualdade entre mulheres e

<sup>42</sup>Disponível

em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.docidTexte=JORFTEXT000029330832&categorieLien=id> Último acesso: 01/05/2019

homens da sua região administrativa, que fará um diagnóstico com dados segregados por gênero, avaliará as ações institucionais em curso e trará propostas para melhorar a condição atual <sup>43</sup>. Em caso de descumprimento dessa obrigação de apresentação do relatório perante o órgão deliberante, ou a sua não conformidade com o decreto 2015-761 de 24 de junho de 2015<sup>44</sup>, que fixa o conteúdo e as modalidades de exposição do documento, o orçamento aprovado poderá ser objeto de anulação (MINISTÈRE DES FAMILLES, DE L'ÉNFANCE ET DES DROITS DES FEMMES & CENTRE HUBERTINE AUCLERT, 2016, p. 9). Constitui-se, assim, em formalidade substancial (p. 22). Segundo o guia prático para acompanhar as coletividades territoriais, realizado pelo Ministério das Famílias, da Infância e dos Direitos das Mulheres junto ao Centro Hubertine Auclert, “A abordagem integrada se torna, assim, a regra na condução das políticas públicas locais”(Tradução nossa. MINISTÈRE DES FAMILLES, DE L'ÉNFANCE ET DES DROITS DES FEMMES & CENTRE HUBERTINE AUCLERT, 2016 p. 16).

O guia define que a abordagem integrada é o equivalente ao *gender mainstreaming*, que se tornou o principal vetor da política de gênero na esfera internacional desde a Conferência de Naiorbi em 1985, e se trata de levar em consideração “a situação de mulheres e homens antes de aplicar uma ação destinada a todas/todos e, assim, evita os efeitos perversos levantados mais tarde” (Tradução nossa. MINISTÈRE DES FAMILLES, DE L'ÉNFANCE ET DES DROITS DES FEMMES & CENTRE HUBERTINE AUCLERT, 2016, p. 17). A legislação veio a dar suporte legal e encorajar os municípios a engajarem-se em planos e ações voltados à concretização da igualdade de gênero. Antes mesmo da legislação, alguns municípios franceses já tinham iniciativas nesse sentido, muito em razão de já haver outros materiais supranacionais para se apoiar, como a Carta Europeia das Mulheres na Cidade (1995)<sup>45</sup> e a Carta Europeia pela Igualdade

43Essa regra modifica também o Código Geral das Coletividades Territoriais (Code Général des Collectivités Territoriales) nos artigos L. 2311-1-2, L 3311-3 e 4311-1-1. (REPÚBLICA FRANCESA, Lei n. 2014/873/2014).

44Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030785328&categorieLien=id> Último acesso: 01/05/2019

45Disponível em: <https://www.hlrn.org/img/documents/1994%20-%20European%20Charter%20for%20Women%20in%20the%20City.pdf> Último acesso: 02/05/2019

Mulheres- Homens na Vida Local (2006) lançada pelo Conselho dos Municípios e Regiões da Europa<sup>46</sup>.

O relatório exigido pelo artigo 61 da Lei n ° 2014-873 não tem caráter decisório, mas a sua elaboração, a médio prazo, visa à sensibilização dos eleitos responsáveis pela aprovação do orçamento a refletir sobre a distribuição dos recursos a partir do inventário sobre o impacto das ações do município nas relações de gênero e as orientações que o documento transmite (MINISTÈRE DES FAMILLES, DE L'ÉNFANCE ET DES DROITS DES FEMMES & CENTRE HUBERTINE AUCLERT, 2016, p. 23). Ele também não precisa ser debatido e nem votado, o que pode torná-lo um procedimento burocrático, uma vez que pode ser reduzido a uma tarefa de um(a) “especialista” ou de um(a) agente público (a) designado(a) (p.34). Serve ao propósito de analisar se os investimentos reforçam ou diminuem as disparidades entre mulheres e homens para, então, definir estratégias que corrijam eventuais distorções.

Já a lei 2014-173 de 21 de fevereiro de 2014<sup>47</sup> é uma nova legislação do planejamento da cidade e da coesão urbana, que define a política da cidade no inciso I do artigo primeiro, na qual se prioriza ações voltadas aos bairros desfavorecidos e seus habitantes com o objetivo de reduzir a desigualdade em relação às outras áreas do território:

Artigo 1, inciso I -A política da cidade é uma política de coesão urbana e de solidariedade, nacional e local, voltada aos bairros desfavorecidos e os seus habitantes. Ela é conduzida pelo Estado, pelas coletividades territoriais e seus agrupamentos com o objetivo comum de assegurar a igualdade entre os territórios, reduzir disparidades de desenvolvimento entre os bairros desfavorecidos e suas unidades urbanas e melhorar as condições de vida de seus habitantes. (Tradução nossa. REPÚBLICA FRANCESA, Lei 2014-173/2014).

Essa lei estabelece entre os seus objetivos que os municípios devem concorrer à igualdade entre mulheres e homens e combater as discriminações das quais são vítimas os habitantes dos bairros desfavorecidos (REPÚBLICA FRANCESA, Lei 2014-173/2014, artigo 1, inciso I, 10º). O inciso II cria o

<sup>46</sup>Disponível em: <http://www.afccre.org/mailling/Charte-%C3%A9galit%C3%A9-FR.pdf> Último acesso: 02/05/2019. Em 25 de março de 2016, 195 municípios franceses eram signatários dessa Carta. (MINISTÈRE DES FAMILLES, DE L'ÉNFANCE ET DES DROITS DES FEMMES & CENTRE HUBERTINE AUCLERT, 2016, p. 27) Disponível em: <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/06/Guide-art-61.pdf> Último acesso: 02/05/2019

<sup>47</sup>Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028636804> Último acesso: 02/05/2019

Observatório Nacional da Política da Cidade que deve analisar a observância dos objetivos previstos na lei e a avaliar as medidas direcionadas à redução da desigualdade, assim como o compromisso de reduzir as disparidades entre homens e mulheres e outras formas de discriminação. O instrumento de execução da política da cidade é o contrato da cidade, previsto no artigo 6, celebrado entre o Estado e os municípios. O inciso VI estabelece que esses contratos precisam, obrigatoriamente, definir ações estratégicas miradas à igualdade entre mulheres e homens. Além disso, o artigo 7 prevê a criação de um conselho de cidadãos em cada bairro prioritário da política da cidade, assentando a paridade de gênero entre os habitantes sorteados para essa função.

Nessa lei, é possível perceber que os esforços do combate à desigualdade de gênero se concentram, prioritariamente, nas ditas “zonas urbanas sensíveis” e está atrelada à reforma da política da cidade<sup>48</sup>. A Convenção Trienal de Objetivos para os Bairros Populares 2013/2015 realizada entre o Ministério dos Direitos das Mulheres e Ministério Delegado à Cidade<sup>49</sup> oferece algumas justificativas para isso:

O emprego das mulheres é menos frequente e mais precário nas zonas urbanas sensíveis (ZUS) que nas aglomerações vizinhas. Menos de uma mulher sobre duas com idade entre 25 a 64 anos ocupa um emprego em 2011, em contraste com duas mulheres sobre 3 nas unidades urbanas de referência. (Tradução nossa. MINISTERE DES DROITS DE FEMMES & LE MINISTERE DELEGUE A LA VILLE, 2013, p.2).

Além do destaque à dificuldade de acessar atividades remuneradas e o nível de precariedade das ocupações que encontram, a convenção também observa que “as mulheres jovens de 25 a 34 anos que vivem na ZUS são mais frequentemente chefes de família e mais expostas à monoparentalidade” (Tradução nossa, p.2). Além disso, acentua que os bairros populares são, em geral, habitados por uma população mais jovem, mais femininas e que sofre mais

48De acordo com a Convenção Trienal dos Objetivos para os Bairros Populares 2013/2015 entre o Ministério dos Direitos das Mulheres e o Ministério Delegado à Cidade, essa iniciativa adveio do cumprimento da circular do Primeiro-Ministro de 30 de novembro de 2012 que exigiu ações mais orientadas à problemática da igualdade entre mulher e homem entre os objetivos para os bairros populares. Essas políticas, pela decisão n.14 da Comissão Interministerial de Cidades (CIV) de 19 de fevereiro de 2013, devem ser aplicadas aos bairros da política da cidade. (MINISTERE DES DROITS DE FEMMES & LE MINISTERE DELEGUE A LA VILLE, 2013, p.2)

49Disponível

em:[http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/convention\\_d\\_objectifs\\_droits\\_des\\_femmes\\_ville\\_mai\\_2013.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/convention_d_objectifs_droits_des_femmes_ville_mai_2013.pdf) Último acesso: 03/05/2019

discriminações por outros fatores além do fato de serem mulheres, como a sua origem, a cor de pele e o local de moradia.

Ao analisar o relatório do Conselho Superior da Igualdade de Mulheres e Homens (*Haut Conseil à l'Égalité des femmes et des hommes – HCEfh*), trazida a público em junho de 2014, denominado “*Combattre maintenant les inégalités sexuées, sociales et territoriales dans les quartiers de la politique de la ville et les territoires ruraux fragilisés*”<sup>50</sup>, Claire Hancock (2014) atenta para algumas implicações importantes na escolha de restringir a territorialização de políticas de gênero a bairros populares, como são as iniciativas em curso na França atualmente. O relatório do *HCEfh* foi conduzido sob a orientação de integrar a abordagem da igualdade entre mulheres e homens nas políticas públicas territoriais. Hancock traz alguns aspectos importantes dessa iniciativa, como por exemplo, a possibilidade de corrigir a distribuição desigual de recursos no território urbano, reconhecendo as consequências disso nas vidas das mulheres que habitam os bairros populares, assim como de oferecer serviços públicos mais adequados às necessidades cotidianas dos usuários por meio de um planejamento mais aproximado. No entanto, a autora aponta alguns riscos em concentrar as ações para a igualdade de gênero apenas nos bairros prioritários. Em primeiro lugar, ao localizar os problemas da desigualdade entre mulheres e homens exclusivamente em bairros periféricos, ocultam-se as violências de gênero sofridas nas demais áreas da cidade.

Além disso, a associação das políticas para as mulheres à escala local pode reduzir causas mais profundas e urgentes, ligadas a problemas estruturais, a medidas que tratam apenas das consequências visíveis na superfície. O exemplo que ela traz é a insistência no suporte ao empreendedorismo feminino como principal medida para tratar das estatísticas relativas à pobreza e à precariedade em que vivem as mulheres habitantes desses bairros. E, finalmente, a autora entende que diversas violências relatadas por essas moradoras ocorrem fora dos seus bairros, em áreas economicamente e socialmente mais abastadas, onde sofrem discriminações étnico-raciais.

De fato, em outro artigo em que escreve com Marylène Lieber, Hancock e

<sup>50</sup>Disponível em: [http://haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/haut-conseil-egalite.gouv.frimgpdfhcefh\\_rap\\_egaliter\\_vf.pdf](http://haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/haut-conseil-egalite.gouv.frimgpdfhcefh_rap_egaliter_vf.pdf) Último acesso: 03/05/2019



ela observam que, apesar de as políticas urbanas *generificadas* (endereço à questão de gênero) na França terem como alvo mulheres marginalizadas (em decorrência da focalização exigida pelos contratos da cidade), as noções de segurança e violência que são aplicadas adequam-se mais às experiências e práticas espaciais de mulheres em condições sociais e econômicas mais altas. Elas trazem relatos de organizações de mulheres de bairros populares que demonstram que as violências de gênero que sofrem estão atreladas à sua experiência racial, de classe e origem étnica. Essas violências ocorrem frequentemente em bairros abastados onde sua presença é indesejada. Da mesma forma, as trabalhadoras sexuais, usualmente imigrantes, também denunciam violações em razão de perseguições policiais que sofrem nesses bairros, porque a sua feminilidade é julgada inadequada aos ideais de respeitabilidade daquele espaço (HANCOCK & LIEBER, 2017, p. 21). Além de apontarem que essas questões são raramente endereçadas nas políticas de gênero em curso, observam, igualmente, que elas tendem a estigmatizar os homens moradores dos bairros populares. Também em razão de sua cor, origem étnica e condição social, eles são alvo constante das ações policiais.

A carta a seguir, escrita por mulheres habitantes desses bairros contra a estigmatização dos homens dos seus locais de moradia, expõe a preocupação de que, políticas supostamente destinadas a protegê-las, sirvam para reforçar o enquadramento desses enquanto pessoas violentas:

Nós mulheres do 18e, La Chapelle, Pajol, Barbès ...  
 Nós habitamos um bairro popular que amamos.  
 Não negamos que haja sexismo, mas não mais do que em qualquer outro bairro.  
 Em todo o mundo, os homens se aproveitam das mulheres  
 Nós habitamos um bairro onde a solidariedade é forte,  
 é por isso que os migrantes se refugiam lá porque não podem morar em qualquer parte,  
 em uma habitação.  
 Nós habitamos em bairros onde o que você chama de "tráfico"  
 nós chamamos de sobrevivência.  
 Após vários anos, pouco a pouco a burguesia se instalou em nosso bairro e quer transformá-lo em sua imagem, afastando a miséria de sua vista.  
 É por isso que os policiais ocupam o espaço público permanentemente, para expulsar os pobres e a miséria, afastando-os ainda mais de uma Paris que deseja ser higienizada.  
 Nós somos contra a instrumentalização do feminismo para fins racistas e anti-pobres, no contexto de uma campanha eleitoral.



É muito fácil lembrar das mulheres quando se trata de remover pobres e estrangeiros. E mais uma vez usá-los, é NOS usar! Não deixaremos<sup>51</sup>. (Tradução nossa. <https://paris-luttes.info/nous-femmes-du-18eme-la-chapelle-8201?lang=fr> Último acesso: 06/05/2019)

A carta aponta para os riscos da localização do sexismo somente nos bairros populares. Essas mulheres demonstram a preocupação de que o feminismo seja instrumentalizado para aumentar o controle policial no espaço público e justificar a perseguição a homens pobres, racialmente ou etnicamente marcados. Ainda, elas apontam também que a motivação para isso pode ser a intenção de alterar o perfil dos usuários e o padrão de ocupação desses espaços: “Após vários anos, pouco a pouco a burguesia se instala no nosso bairro e quer transformá-lo à sua imagem, afastando a miséria de sua vista”. Claire Hancock e Marylène Lieber apontam que a ameaça é tanto de transformar as demandas feministas em ferramenta de reforço das políticas de segurança contra homens estigmatizados, como de usar as próprias mulheres para esse fim:

Caminhadas exploratórias geralmente focam em questões de segurança: o subtítulo do guia metodológico colocado on-line em 2012 em seu site pelo Gabinete do Comissário para a Igualdade de Territórios (CGET), é neste ponto significativo: “as mulheres se engajam pela segurança da vizinhança”, lemos na capa. Se não for para pedir às mulheres que façam o trabalho doméstico, permanece a tendência, nessas abordagens, a atribuir-lhes um papel convencional, que prolonga a sua atribuição a tarefas domésticas no interior de seus lares: “fazer a limpeza” apontando os indesejados e os encrqueiros do bairro, trazendo água para o moinho de políticas de segurança que se sobrepõe com frequência, na geografia parisiense, a geografia dos bairros abrangidos pela cidade; e “fazer a limpeza”, indicando os depósitos lixo selvagem, os lugares malcuidados, mal iluminados, em suma, endossando um papel de especialista local ambíguo. Ao mesmo tempo que reconhecemos nesta abordagem uma “*expertise* de uso”, designa-se às mulheres dos bairros o que Jacqueline Coutras chamou de “dever espacial”, uma responsabilidade pelo espaço microlocal na qual elas são promovidas guardiãs, bem como civilizadoras (Tradução nossa. HANCOCK & LIEBER, 2017, p. 20).

Vale lembrar que na Convenção Trienal estabelecida entre o Ministério do Direito das Mulheres e o Ministério Delegado à Cidade, prevê-se a metodologia das marchas exploratórias de mulheres para localizar os “pontos negros do espaço

51Essa carta foi escrita depois que houve uma série de reportagens publicadas pelos canais hegemônicos da mídia que retrataram violências de gênero nos bairros populares como excepcionalidades na cidade de Paris que demandavam uma urgente intervenção pública. Isso causou diversas reações de diferentes setores de organizações e setores da sociedade. A exemplo: <http://www.leparisien.fr/paris-75018/harcèlement-les-femmes-chassees-des-rues-dans-le-quartier-chapelle-pajol-18-05-2017-6961779.php> Último acesso: 06/05/2019

público” (MINISTERE DES DROITS DE FEMMES & LE MINISTERE DELEGUE A LA VILLE, 2013, p.4) com o apoio do fundo interministerial de prevenção da delinquência (FIPD – *fonds interministériel de prévention de la délinquance*). Deste modo, Hancock e Lieber (2017) percebem a tendência de assinalar às mulheres de bairros populares ao mesmo papel que as políticas de desenvolvimento conferem às mulheres do chamado “sul global” (p.20): de *experts* do local que habitam, qualificadas a realizar a manutenção dos seus bairros através de tarefas que seriam uma extensão dos seus deveres domésticos<sup>52</sup>. Ao reconhecer os trabalhos reprodutivos que algumas mulheres exercem cotidianamente nos seus locais de moradia, atribuem a elas maior capacidade de diagnosticar os problemas e oferecer soluções práticas a eles. A narrativa que destaca a contribuição da mulher, através do seu trabalho voluntário, na gestão dos serviços e da infraestrutura dos seus bairros (ou comunidades), volta a circular, designando-as à tarefa de auxiliares do desenvolvimento social e econômico de seus territórios.

Como também nas políticas de desenvolvimento, a principal medida direcionada a tratar da situação econômica das mulheres desses bairros que, teriam mais dificuldade de acesso ao emprego e estariam mais expostas a atividades remuneradas precárias<sup>53</sup>, é o estímulo ao empreendedorismo feminino. Essa é a recomendação número 9 do relatório do *Haut Conseil à l'Égalité des femmes et des hommes* (HCElfh, 2014, p.20) e é também o ponto 2.3 dos objetivos operacionais da Convenção Trienal, que se compromete a “sustentar o desenvolvimento da atividade econômica das mulheres de bairro” através do programa de ajuda à criação de empresas que será desenvolvido como o apoio do Fundo de Garantia para a Iniciativa das Mulheres (MINISTERE DES DROITS DE FEMMES & LE MINISTERE DELEGUE A LA VILLE, 2013, p.5). A justificativa para tal iniciativa é que ela ajudaria “a conciliação entre a vida

52A valorização da *expertise* de uso (*expertise d'usage*) das mulheres é a 13ª recomendação do relatório “Combattre maintenant les inégalités sexuelles, sociales et territoriales dans les quartiers de la politique de la ville et les territoires ruraux fragilisés” (HCElfh, 2014, p.21). Disponível em: [http://haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/haut-conseil-egalite.gouv.frimgpdfhcefh\\_rap\\_egaliter\\_vf.pdf](http://haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/haut-conseil-egalite.gouv.frimgpdfhcefh_rap_egaliter_vf.pdf) Último acesso: 06/05/2019

53Dados sobre isso se encontram na página 6 do relatório. Disponível em: [http://haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/haut-conseil-egalite.gouv.frimgpdfhcefh\\_rap\\_egaliter\\_vf.pdf](http://haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/haut-conseil-egalite.gouv.frimgpdfhcefh_rap_egaliter_vf.pdf) Último acesso: 06/05/2019

familiar e a vida profissional das mulheres dos bairros” (Tradução nossa. p.5).

Além de uma certa naturalização das obrigações familiares atribuídas às mulheres, o empreendedorismo em si é uma atividade econômica arriscada, que pode servir de solução individual para algumas pessoas, mas não se trata de uma política pública apropriada para sanar problemas coletivos e estruturais. Mesmo que a proposta seja “oferecer suporte”, trata-se de uma alternativa que deixa a pessoa à própria sorte para solucionar a sua condição econômica. A dificuldade de atingir níveis econômicos e sociais adequados abrange uma classe inteira de mulheres que são racialmente e etnicamente marcadas. Como veremos no capítulo três, o aumento da disparidade social entre as mulheres é uma questão estrutural que se intensifica e ganha uma nova forma na última fase do capitalismo, caracterizada pela acumulação neoliberal. Por isso, concordamos com Claire Hancock que, “Rejeitar ao nível local o tratamento de tais problemas, defendendo o apoio ao empreendedorismo das mulheres, por exemplo, é agir apenas marginalmente sobre as consequências, e exonerar-se de ter que agir sobre as causas profundas” (Tradução nossa. HANCOCK, 2014, p. 2). Tendo isso em vista, pode-se questionar se as recentes políticas de gênero territorializadas beneficiam as habitantes dos bairros populares enquanto “sujeitos de direito”, ou se, na realidade, enquadraram-nas enquanto mediadoras entre o Estado e os seus territórios, servindo como condutoras das políticas de desenvolvimento para as zonas ditas “sensíveis”.

Se por um lado, as políticas de gênero nos bairros populares parecem reconduzir as habitantes aos seus territórios, reforçando sua responsabilidade pelo trabalho reprodutivo tanto em suas famílias e comunidades (HANCOCK & LIEBER, 2017, p. 20), a mobilidade das mulheres também se tornou um símbolo de planejamento urbano bem-sucedido (p. 18). Lieber (2017) afirma que a circulação e presença feminina no espaço público, em anos recentes, se tornou um “indicador da qualidade do espaço” como sinal de um ambiente seguro para as famílias frequentarem para usos ligados ao lazer e o consumo (p.4). No entanto, ela argumenta que não é qualquer feminilidade que atribui valor ao espaço, mas aquelas que são capazes de transmitir positividade para as atividades rentáveis (as mulheres que se encontram em situação de precariedade ou que exercem o

trabalho sexual, por exemplo, não têm a sua circulação protegida).

Marylène Lieber reflete sobre os debates anteriores à nova lei que tornou contravenção o assédio de rua no espaço público (Lei n. 2018-703 de 3 de agosto de 2018, que reforça a luta contra as violências sexuais e sexistas). Segundo a mesma, apesar de a proposta se endereçar à proteção de todas as mulheres, a noção de segurança que norteia esses debates favorece, especialmente, mulheres brancas de classe média com maior poder de consumo (LIEBER, 2017, p.10). Isso porque ela percebe a marginalização das experiências e discriminações de gênero racializadas quando do enquadramento dessa questão. As situações vivenciadas por mulheres racializadas são raramente consideradas na elaboração dessas políticas pensadas para proteger “as mulheres”, frequentemente entendidas como um grupo social homogêneo.

Em “*Gender in the Post-Fordist Urban*”, Marguerite van den Verg (2017) apresenta um argumento semelhante, analisando estratégias de gentrificação<sup>54</sup> nas cidades holandesas, em especial Rotterdam. Na sua pesquisa, a autora percebe que certas feminilidades são instrumentalizadas com a perspectiva de seduzir, para a cidade, habitantes com alta escolaridade e padrão de consumo (Berg cunha a expressão *genderfication* para denominar este fenômeno). “A cidade do futuro é feminina”, isto é, espontânea e criativa (BERG, 2017, p.25). Ela percebe nas falas públicas de importantes planejadores holandeses contemporâneos o recurso à linguagem de gênero para sustentar empreendimentos que atrairiam famílias nucleares, heterossexuais, com filhos e dois provedores. Como exemplo, ela apresenta planos de construção de moradias, em Rotterdam, associados a ideia de *childfriendly city*, que são voltados a famílias com alto padrão de consumo, no qual se concentram facilidades que trazem soluções para combinar trabalho e cuidado (p. 60). Berg (2017) também destaca usos discursivos de Jane Jacob, por esses planejadores holandeses contemporâneos, para impulsionar a concepção de “cidade do futuro”, cosmopolita e empreendedora. Conhecida pela forte oposição à cidade fordista, Jane Jacob se tornou uma crítica muito influente do urbanismo

<sup>54</sup>Gentrificação é um processo pelo qual se substitui o padrão de ocupação de uma área através de estratégias de atração de novos habitantes, com maior poder aquisitivo, e expulsão dos moradores mais antigos pelo aumento do custo de vida. Segundo Marguerite van den Berg, “O termo gentrificação geralmente se refere ao processo em que pessoas ou empresas abastadas compram propriedades em bairros pobres e de classe trabalhadora e os ocupantes são deslocados”. Tradução nossa. (BERG, 2017 p. 58).

moderno, defendendo uma planificação de baixo para cima, centrada nas práticas espaciais cotidianas, que valorizasse o uso misto dos espaços e a integração de mulheres e crianças (p.27).

Além disso, Berg também observa na cidade de Rotterdam a implementação de políticas sociais de gênero voltada a mulheres, geralmente de origem muçulmana, de baixo poder aquisitivo. Tratam-se de programas que acompanham o processo educacional das mães em relação aos seus filhos, que difundem técnicas comunicacionais de resolução de conflito. Segundo a autora, trata-se do treinamento de habilidade interacionais valorizadas, principalmente, no setor de serviços no capitalismo pós-fordista (BERG, 2017, p. 88). Para ela, isto ressoa uma tendência das políticas de desenvolvimento contemporâneas, propagada pelas agências multilaterais, como o Banco Mundial, de investir nas mulheres como se elas fossem primordialmente responsáveis por todos os indivíduos ao seu redor, e por isso, garantidoras de um futuro melhor:

Isso se reflete no lema da agenda da ONU em Pequim para 2030, que diz: “Empoderar as mulheres, empoderar a humanidade”. A ideia por trás das políticas de igualdade de gênero é aquela que ressoa globalmente: “se você educar uma mãe, você educa uma família” - as mulheres não são apenas as mais necessitadas, mas também consideradas o gênero mais responsável que dá acesso à comunidade maior. (Tradução nossa. BERG, 2017 p. 75).

Nos dois casos estudados, Marguerite van den Berg levanta a possibilidade de que a perspectiva de gênero tenha se tornado instrumento do planejamento estratégico (p. 105); mais uma vez, tornando as mulheres “meios” e não “sujeitos” da transformação das cidades. De acordo com a pesquisadora, o urbanismo pós-fordista depende do potencial da sua população para catalisar uma economia criativa e gerar renda, por isso, investir em mulheres pode ser considerado uma estratégia inteligente (BERG, 2017, p.101). Ainda que isso favoreça a inclusão da igualdade de gênero na política urbana, a autora nota que são limitadas as feminilidades beneficiadas, geralmente são as que têm poder de consumo, participam do mercado formal de trabalho, têm acesso à educação superior e/ ou exercem a maternidade (p. 108). Ela também aponta que estratégias relacionadas à igualdade de gênero podem ser encaminhadas em associação a mecanismos de *gentrificação*. Por isso, a autora sinaliza o problema da adoção da perspectiva de gênero destacada de outros marcadores sociais importantes, como raça e classe.

Diante desta problemática, é importante avaliar se as políticas urbanas de gênero, contemporaneamente, têm como escopo promover o direito à cidade, no sentido atribuído por Lefebvre, para as mulheres ou se seguem tendências de usá-las como meio para induzir estratégias de desenvolvimento (econômico). Também interessa a esse trabalho perceber que a repetição e circulação de determinados enunciados sobre as mulheres, que estão presentes nos discursos das agências multilaterais, como nas experiências recentes de elaboração de políticas urbanas de gênero em alguns países do norte global, naturalizam os papéis que lhes cabem dentro de um determinado enquadramento de como se devem produzir as cidades.

### 3.3.

#### **Teorias e Lutas Feministas pelo Direito à Cidade**

Este tópico expõe as circunstâncias de formulação de políticas urbanas para as mulheres a partir das lutas sociais e de críticas de teóricas feministas ao urbanismo hegemônico. Antes de adentrar este tópico, é preciso ressaltar que ao longo deste texto tratamos da categoria “mulher” como um grupo social não-homogêneo. As práticas espaciais, bem como as noções de discriminação e desigualdade, estão atreladas ao lugar que as mulheres ocupam nas cidades, portanto, outros marcadores sociais como a classe e a raça são importantes para compreender o contexto de formulação de políticas urbanas.

Na década de 80, na esteira da segunda onda do feminismo, mulheres acadêmicas nos cursos de geografia, arquitetura e urbanismo, principalmente nos EUA e na Europa, contestaram o modelo hegemônico do urbanismo moderno sob o prisma desta nova vaga de contestação feminista. Problematizando essencialmente as diferenças sexuais, os diferentes papéis sociais atribuídos às pessoas identificadas como homens e mulheres, bem como as violências decorrentes da desigualdade e da discriminação por gênero, o movimento colocava em xeque a própria estrutura patriarcal. A segunda onda do feminismo coincide com a emergência de outros movimentos contestatórios na década de 70, como as lutas pelos direitos civis e pelo direito à cidade. Portanto, trata-se de um período de efervescência política, teórica e filosófica. Nessa mesma época, Lefebvre (2006) expunha o espaço para além do seu aspecto físico, revelando as

relações de poder que constituíam e eram constituídas pelo processo de sua produção<sup>55</sup>.

Apesar da sua análise, predominantemente, concentrar-se na ligação da forma urbana e o modo de produção capitalista, mais tarde Doreen Massey contribuiu de maneira fundamental para percebermos a dimensão relacional do espaço enquanto produtor e produto das relações de gênero. Segundo Massey, “Os espaços e os lugares hegemônicos que hoje enfrentamos não são apenas produtos de formas de organização econômica, mas refletem-nos também – e, no processo, reforçam outras características das relações sociais, entre elas as de gênero” (Tradução nossa. MASSEY, 1994, p. 183).

Neste caminho, urbanistas feministas como Dolores Hayden (1980), analisando as cidades fordistas questionaram a marginalização das mulheres no modelo de planejamento, caracterizado pela rígida separação entre espaço público e privado. O modelo reproduzido nas principais cidades americanas do pós segunda guerra mundial era o da suburbanização, em que a área residencial era apartada dos centros comerciais e industriais. Enquanto os centros eram considerados os espaços públicos por excelência, onde se concentravam as atividades produtivas masculinas, os subúrbios eram tratados como espaços privados e apolíticos. Segundo Marguerite van den Berg (2017), a cidade expressava o contrato sexual<sup>56</sup> fordista, no qual as mulheres eram presumidas cuidadoras do lar e responsáveis pelas tarefas de reprodução, e os homens ocupavam o papel dominante de provedores, participando da vida pública como trabalhadores e cidadãos (p. 17). As diferenças sexuais não eram só dicotômicas, mas significadas e hierarquizadas. Às mulheres, cabia uma função complementar e dependente àquela dos homens: deveriam ser pessoas dóceis, amorosas e passivas que tratariam da organização da domesticidade, para que os seus maridos e filhos tivessem um ambiente são e sadio para retornar. Por outro lado, como

55Até antes de mesmo disso, é preciso recordar que já na década de 60, Jane Jacob em seu livro “The Death and Life of Great American Cities” (1961), na sua militância e nos seus escritos enquanto jornalista, criticava aos modelos idealizados do modernismo com base na sua observação das cidades americanas. Ela defendia que o planejamento urbano tinha que se basear nas experiências cotidianas das pessoas, valorizar a diversidade e incentivar espaços mistos, criticando a separação rígida entre espaço público e privado (Berg, 2017, p.23-25).

56O contrato sexual é um conceito formulado pela Carole Pateman (1988) no qual se funda o poder patriarcal na modernidade, atribuindo diferenças sexuais e o papel dominante aos homens.



chefes de família, os homens eram esperados serem mais racionais, fortes e ativos, para compor o contingente de trabalhadores assalariados. Além disso, eles que eram os proprietários e gestores da renda familiar:

Os homens receberiam “salários familiares” e se tornariam “chefes” dos lares, responsáveis pelos pagamentos regulares das hipotecas, enquanto suas esposas se tornariam as “gerenciadoras” domésticas cuidando do cônjuge e dos filhos. O trabalhador masculino retornaria de seu dia na fábrica ou no escritório para um ambiente doméstico privado, isolado do mundo tenso do trabalho em uma cidade industrial caracterizada pela poluição ambiental, degradação social e alienação pessoal. Ele entraria em uma morada serena cuja manutenção física e emocional seria o dever de sua esposa. Assim, a casa suburbana privada foi o cenário para a efetiva divisão sexual do trabalho (Tradução nossa. HAYDEN, 1980, p. S172)

A segunda onda do feminismo se opôs arduamente esse ideal que condenava as mulheres ao confinamento, à passividade e ao tédio. O livro “A Mística Feminina” de Betty Friedan (1963) marcou o movimento da década de 70 em diante, expondo como esse modelo demandava das mulheres autossacrifício da construção da sua própria individualidade em nome da família. No entanto, esse ideal atingia, sobretudo, as que pertenciam às classes média e alta, e brancas. Eram elas que eram compelidas a se tornarem mães e esposas dóceis e carinhosas por meio da educação. Ainda assim, sendo um ideal, ele muitas vezes não se realizava, nem sobre essas mulheres, pois muitas que precisaram entrar no mercado de trabalho formal durante a segunda guerra mundial, não voltaram para casa depois que ela terminou. Por outro lado, ele pairava sobre as mulheres como um parâmetro pelo qual elas eram avaliadas e valoradas, segundo a sua capacidade de atingi-lo, punindo as que buscavam outras trajetórias para si mesmas. No entanto, para as mulheres negras e da classe trabalhadora, não havia a mesma expectativa de cumprimento do papel de mães e esposas ideais, pois se naturalizava a necessidade de abrirem mão da vida familiar para trabalhar.

Segundo Dolores Hayden (1980), o ápice desse modelo fordista é atingido na década de 50 quando as indústrias aproveitavam o período de paz do pós-guerra para ampliar o mercado consumidor através do incentivo ao modelo místico feminino, possibilitando majorar os padrões de organização do lar com a introdução de novos equipamentos domésticos. Esses aparelhos, ao invés de reduzir o tempo de trabalho da mulher, aumentavam o nível de exigência de limpeza e cuidado (S196). A decadência desse paradigma ocorre na segunda



metade do século XX, que é marcada pela crise econômica e a proliferação de novas lutas sociais. É bastante significativo também o rápido crescimento da participação das mulheres, brancas e de classe média, no mercado de trabalho remunerado, ocupando de maneira mais ativa os espaços públicos. Em 1975, 30% dos lares americanos já contavam com dois provedores e 13% eram famílias monoparentais com um único provedor, normalmente mulheres (HAYDEN, 1980, S174).

Em “*What would a Non-Sexist City Be Like? Speculation on Housing, Urban Design and Human Work*” (1980), ela não só descreve o processo de falência do modelo fordista, como também aponta para o obsolescimento da organização urbana, propondo outra forma de planejamento que poderia oferecer suporte às mulheres que trabalham e as suas famílias. Neste texto, a autora afirma que uma das prioridades na luta das mulheres deveria ser acabar com a divisão do espaço público e privado: “As mulheres devem transformar a divisão sexual do trabalho doméstico, a base econômica privatizada do trabalho doméstico e a separação espacial de residências e locais de trabalho no ambiente construído, se quiserem ser membros iguais da sociedade” (HAYDEN, 1980, p. S187). Para ela, uma cidade não-sexista deveria reunir em um mesmo ambiente moradia, serviços e trabalho. O planejamento fordista não acomodaria as novas relações de gênero, pois o próprio instrumento de zoneamento impediria a construção de espaços mistos.

As próprias políticas de Estado teriam naturalizado o lar tradicional, composto por um trabalhador do sexo masculino e uma dona de casa dependente financeiramente, como o ideal para manter a estabilidade familiar. Sendo assim, as mulheres ficavam sobrecarregadas com o acúmulo das tarefas reprodutivas, e o emprego. As cidades fordistas, com incentivo ao automobilismo, não teriam um sistema de transporte adaptado aos múltiplos deslocamentos que elas precisariam realizar para cumprir todas as funções. Além disso, uma série de serviços que antes ficavam ao seu encargo, precisariam ser repensados para que elas tivessem igual acesso ao mercado de trabalho e condições de progredir na carreira. A única via de remediar isso até então presente eram soluções advindas de relações comerciais lucrativas e privadas, ou seja, através de creches, contratação de babás,

acesso a créditos para a compra de carros, serviço de entrega de comida e restaurantes, dentre outros. Esta alternativa não só excluía mulheres negras e trabalhadoras porque presumia uma renda alta, como também porque na maior parte das vezes eram elas que as pessoas contratadas para realizar esses serviços, em relações de trabalho precárias e sem garantias sociais.

Em razão disso, a autora vai buscar outras experiências nos quais as mulheres não eram as únicas responsáveis pela reprodução social e tinham condições mais igualitárias para participar do mercado de trabalho. A título de exemplificação, ela traz o Código de Família de Cuba de 1974, que estabelecia que homens e mulheres deveriam compartilhar igualmente as tarefas doméstica e de cuidados com a família dentro em seus lares. No entanto, como chama a atenção Hayden, esta solução não era suficiente porque dependeria de uma negociação privada entre marido e esposa, sem considerar desigualdades e esteriótipos historicamente marcados. Ela também ilustra experiências escandinava e da União Soviética de 1920, em que construíram casas coletivas que ofereciam suporte para cuidar das crianças e para a provisão de refeições. Para a arquiteta e urbanista, esta solução tampouco daria conta da transformação das relações de gênero, uma vez que os homens ainda estariam excluídos do trabalho doméstico.

Assim, Hayden propôs um projeto chamado “HOMES” (Sigla em Inglês – Homemakers Organization for a More Egalitarian Society”), que trataria de organizar cooperativas habitacionais, na qual existiriam as moradias privadas e espaços coletivos com serviços de suporte aos lares, como creches, lavanderia, cozinha coletiva, ajudantes de idosos, transporte por van e horta. Segundo a autora, “O que não tem sido tentado é a reintegração de atividades de trabalho e serviços coletivos em cooperativas habitacionais em uma escala grande o suficiente para fazer uma diferença real para as mulheres empregadas” (HAYDEN, 1980, p. S183). A maioria dos funcionários dessa cooperativa seriam os próprios moradores que seriam contratados através do reconhecimento do trabalho qualificado, com boa remuneração, seguro social, plano de saúde, licença maternidade, etc. Além disso, afirma que seria necessário que o estatuto da cooperativa impedisse a reprodução de esteriótipos de gênero e a divisão sexual

do trabalho. Dolores Hayden também defendia que essas cooperativas deveriam acolher famílias de diferentes composições e origens sociais, sem reforçar segregações por classe, raça e idade. Deste modo, comprometida com um projeto socialista e feminista de sociedade, a autora propunha superar a divisão sexual do trabalho, bem como a separação dos espaços privados e públicos, através de iniciativas autogestionárias, que também poderiam ser inseridas em programas de moradia já existentes do Estado, ou organizadas a partir de associações feministas (de apoio às mulheres que sofreram violência doméstica) e sindicatos.

A sociedade fordista, na década de 80, no momento em que Dolores Hayden escreve, já estava em plena transformação. Além dos processos já narrados pela própria autora, do crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho formal e o aumento significativo da sua presença no espaço público, a crise econômica da década de 70, forçou a reorganização das estratégias de acumulação, como vimos no capítulo anterior. Assim, o paradigma do planejamento urbano sofria alterações significativas, adotando técnicas norteadas pela estratégia de gestão empresarial da Escola de Chicago na economia. O modelo flexível, aplicado em algumas cidades americanas, se hegemonizava na medida em que atendia aos anseios de reorientação do papel do Estado na economia neoliberal. Os municípios eram dotados de mais autonomia financeira, tributária e administrativa, e as políticas urbanas passavam do âmbito nacional para o local (HARVEY, 2006). Enquanto se reformulava a provisão universal de direitos sociais, transferia-se para a esfera municipal a gestão das crises. Em vez de planos urbanos de ordenamento territorial, o incentivo passou a pesar sobre projetos de captação de recursos. Assim, as cidades eram estimuladas a renovar antigas instalações industriais e portuárias para acomodar estabelecimentos de consumo para os padrões das classes médias e altas (HALL, 2013).

Além disso, construíam-se novos prédios residenciais nos centros urbanos que se adaptavam melhor às novas composições familiares, que integravam mulheres com ocupações, sem disponibilidade para dedicar-se inteiramente ao trabalho doméstico e à família. Em razão disso, era necessário reduzir o tempo de distância entre casa, trabalho e comércio. Deste modo, as cidades passam a oferecer facilidades em termos de consumo e serviços, que são essenciais para

complementar o trabalho reprodutivo, viabilizando a mulher – de classe média ou alta, que pode sustentar esse padrão de consumo – dedicar-se à profissão.

Segundo Marguerite van den Berg (2017), a estratégia comercial pós-fordista aposta justamente na mistura de espaços públicos e privados para atrair famílias compostas por duas fontes de renda (geralmente famílias heterossexuais em que o marido e a esposa são empregados), oferecendo estabelecimentos de consumo que facilitam a vida cotidiana. A autora chama isso de “reurbanização das famílias” ou “*child-friendly city*”, mas nota que apesar da renegociação das relações de gênero em termos que oferece mais autonomia às mulheres, é limitado à capacidade de consumo e condições que estão associadas a padrões de classe. Não obstante o seu trabalho empírico ter sido realizado no contexto europeu, principalmente na cidade de Roterdã, a sua análise nos parece pertinente para apreender as tendências colocadas pelo pós-fordismo, como também para compreender a imbricação das relações de gênero e produção do espaço urbano. Voltaremos a essa autora mais a frente para recuperar algumas de suas contribuições para entender de que modo as políticas urbanas de caráter neoliberal incorporam discursos progressistas sobre o papel da mulher e as novas composições familiares.

Como narramos no capítulo 1, este novo modelo de planejamento urbano chega às cidades do chamado “sul global”, na década de 90, através do ajuste estrutural, que exigiu a adoção de medidas de contenção de gastos públicos para a contratação de empréstimos e renegociação de dívidas com agências internacionais. Além da redução de despesas com medidas sociais, as instituições multilaterais, por meio de assistências técnicas, esperavam a adoção de técnicas de gestão que adaptassem a economia às tendências globais e que garantiriam um rápido crescimento. Foi assim que o planejamento estratégico foi introduzido como uma nova fórmula de organização urbana que estimularia a participação da iniciativa privada, possibilitando a captação direta de recursos pelos municípios (ARANTES, 2004).

Foi nesse contexto que vozes de mulheres pobres do chamado “sul global” (dos países que sofreram o ajuste estrutural, principalmente) emergiram na literatura de análise das políticas urbanas sob a ótica de gênero. Na década de 90,

as organizações comunitárias formadas majoritariamente por mulheres articuladas em torno de estratégias de sobrevivência frente a crise financeira e a contenção das medidas sociais do governo, chamará a atenção tanto de pesquisadoras do campo de gênero, como também das instituições multilaterais (LIND & FARMELO, 1996, p. 4). Numerosas pesquisas vão se debruçar sobre os processos de formação desses grupos, as ações concretas levadas a cabo, a capacidade de extravar os limites das demandas imediatas para juntar-se a outros movimentos ou receber mais adesões da sociedade, bem como as relações estabelecidas com as instituições locais.

Através de uma pesquisa financiada pela *United Nations Research Institute for Social Development* (UNRISD), *United Nations Volunteers* e a *Inter-American Foundation*,<sup>57</sup> o trabalho de Amy Lind e Martha Farmelo em “*Gender and Urban Social Movements*” (1996) traz três estudos de caso que ilustram esse engajamento das mulheres, como também fazem um balanço bibliográfico que aponta para as principais tendências desses movimentos e os debates que emergem dessas análises. Além disso, elas buscam traçar características e demandas compartilhadas, apesar das particularidades locais, que demonstrariam impactos sobre as relações de gênero no contexto de implementação das políticas de integração à economia globalizada. Segundo Lind e Farmelo, as ações coletivas das mulheres pobres urbanas foram essenciais para alargar a percepção sobre as dimensões de gênero das políticas de desenvolvimento e de reestruturação:

As organizações de mulheres foram as primeiras a apontar os impactos de gênero das políticas de desenvolvimento estatais nas estruturas políticas, econômicas e familiares locais e as primeiras a estabelecer conexões entre o desenvolvimento global e a vida cotidiana (Benería, 1991). Além disso, elas fornecem exemplos de como as mulheres responderam coletivamente à transferência (frequentemente oculta) de responsabilidades de bem-estar social para o nível da comunidade - algo que permanece amplamente não examinado na literatura de planejamento e desenvolvimento - e de como as mulheres se integraram na tomada de decisões locais e processos de planejamento. (Tradução Nossa. LIND & FARMELO, 1996, p. 1)

Importante notar que, em razão do impacto desses movimentos, a discussão sobre a relação entre gênero e políticas urbanas, que estava sendo

<sup>57</sup>Segundo informações trazidas em nota de rodapé no artigo de Amy Lind e Martha Farmelo, o projeto colaborativo entre essas agências levantou 40 casos de estudo em 17 cidades diferentes. (LIND & FARMELO, 1996, nota de rodapé 1, p. 2).

tratada predominantemente nos campos de arquitetura, urbanismo e geografia, atinge também as pesquisas de desenvolvimento. Segundo as autoras, as organizações formadas pelas mulheres, ainda que não tivessem uma linha feminista ou de recorte de gênero claramente definida, respondiam às preocupações que emergiam do papel social que elas ocupavam. São movimentos que se organizam a partir do espaço de reprodução e das necessidades que emergem da vida cotidiana. Lind e Farmelo classificam as demandas pelas quais as mulheres se organizam em três temas principais: vizinhança (quer dizer, infraestrutura comunitária), moradia e violência urbana.

O primeiro caso apresentado para ilustrar a questão da vizinhança, é o das cozinhas comunitárias em bairros pobres de Lima, Peru. As cozinhas coletivas começam em 1979 e se espalham durante a década de 80, ganhando notoriedade da sociedade e das instituições. Segundo as autoras, “Só entre setembro de 1988 e Março de 1989, o número de cozinhas pulou de 700 para 1,000 em resposta à implementação de um pacote de ajuste estrutural particularmente drástico pela administração de Fujimori” (LIND & FARMELO, 1996, p. 8). As medidas de ajuste estrutural teriam causado o aumento do custo de vida e da pobreza, bem como a transferência dos gastos da reprodução social para o domínio de gestão da vida familiar, tornando-o responsabilidade da vida privada. Diante disso, as mulheres passam a formar cozinhas coletivas de maneira a compartilhar os gastos com a reprodução social, alimentando milhares de pessoas através desta iniciativa. Em razão da expectativa de cumprir o papel social de responsável pela administração da vida doméstica, as mulheres são impactadas pelas medidas de ajuste que tornam mais difíceis a realização de suas tarefas cotidianas, e por isso, organizam-se de maneira a reduzir o encargo antes sentido na esfera individual. Na medida em que ganharam destaque, elas transformam em assunto público as relações antes relegadas a esfera privada. Chegam a formar uma articulação chamada “*Federación de Comedores Populares Autogestionarios*” (FCPA) e participaram mais ativamente das decisões comunitárias. Assim, ao politizar a relação de subordinação na esfera privada, essas mulheres passaram a ocupar também a esfera pública<sup>58</sup>.

58Isso não se dá de maneira pacífica. As autoras lembram do assassinato, em 1992, de María Elena Moyano que pertencia à Federação e ocupou um cargo de representação legislativa em Villa

De acordo com Farmelo e Lind, muitos entusiastas da ideia de governança local interpretaram a experiência das cozinhas coletivas positivamente, como um exemplo de auto-organização comunitária e ruptura em relação à dependência de políticas sociais do Estado. No entanto, elas também destacam que as mulheres envolvidas relatavam desgaste físico com isto que é, em última instância, trabalho voluntário. Assim, as autoras afirmam:

Políticas e projetos que apoiam as cozinhas muitas vezes exacerbam esse problema ao deixar de examinar as cargas desiguais que as mulheres têm na provisão de alimentos na comunidade e assumindo que as mulheres têm tempo e energia dispensáveis para participar da reprodução social. A reestruturação econômica e as políticas sociais aprofundam as desigualdades de gênero quando e se a transferência oculta da reprodução para as famílias não for examinada (Folbre, 1994; Elson, 1991). ( Tradução nossa. FARMELO & LIND, 1996, p. 11).

O segundo exemplo abordado, que trata do tema da violência urbana, é o movimento de mães cujos os filhos foram assassinados pelo Estado (por policiais exercendo a função pública). O caso descrito é o das Mães de Acari que, em julho de 1990, organizaram-se para cobrar das autoridades o desaparecimento de 11 adolescentes. Temendo que o caso fosse esquecido ou deixado de lado, por serem pessoas pobres, negras e moradoras de favelas, as mães organizaram protestos e pressionaram as instituições para terem uma resposta, alcançando visibilidade, bem como o apoio de organizações internacionais como a Anistia Internacional. Esse tipo de iniciativa emerge também em outras grandes cidades ao redor do mundo, a exemplo do movimento “*Mothers Against Violence*” em Nova York. As mulheres, ao mesmo tempo que buscam sensibilização de sua situação particular através do lugar que ocupam enquanto “mães”, que têm uma autoridade moral na estrutura da sociedade ocidental, também se tornam figuras públicas que passam a lutar por políticas que tratam a violência e a pobreza urbanas. Na pesquisa de Farmelo e Lind, mais uma vez se destaca a habilidade de mulheres, a partir dos seus papéis tradicionais na esfera da reprodução, tornarem-se lideranças comunitárias e participarem mais ativamente dos processos de decisão no âmbito da cidade.

O terceiro tema tratado diz respeito ao envolvimento de mulheres em

El Salvador. Elas também discutem a capacidade de manutenção de autonomia política e organizativa das cozinhas coletivas frente a necessidade de financiamento das atividades. Não trataremos desse tema, por se distanciar do escopo da pesquisa. Para mais informações: (FARMELO & LIND, 1996, p. 9 -10).



movimentos sem-teto e de luta por moradia. A falta de habitação acessível, em decorrência da especulação imobiliária e a financeirização do espaço urbano, se tornou um problema na maior parte das grandes cidades do mundo, inclusive aquelas de países economicamente avançados (FARMELO & LIND, 1996, p. 17). As autoras trazem dois exemplos de organizações direcionadas à oferta de alternativas de moradia a famílias pobres nos EUA – “*The Casa Loma Housing Project*” em Los Angeles e “*The Chicago Coalition for the Homeless*” (CCH)-que, ao perceberem outras demandas que emergiam do seu público, grande parte formado por mulheres, passaram também a encaminhar discussões de gênero (como, por exemplo, o tema da violência doméstica). As duas iniciativas criaram projetos de empoderamento feminino nos quais buscam desenvolver as habilidades de liderança das mulheres e auxiliam para que elas possam reivindicar direitos e assistência do Estado. De caráter mais institucional, elas ofereciam apoio político e técnico para atender mulheres em situação de maior vulnerabilidade – estrangeiras, principalmente latinas, e sem-teto.

Nos países que sofreram o ajuste estrutural, as mulheres também se organizaram em movimentos populares urbanos e organizações comunitárias para lutar pelo direito à moradia. Em muitos casos, elas participaram tanto das ocupações de prédios e terrenos vazios, como também integram equipes responsáveis pela urbanidade (pavimentação, saneamento, coleta de lixo, busca por recurso hídrico, etc.). Apesar de raramente ocuparem cargos de liderança nas organizações, a participação numerosa das mulheres na base desses movimentos revela tanto a importância que elas têm nas iniciativas de desenvolvimento comunitário, como também o impacto dessa demanda em suas vidas. Em razão da predominância da divisão sexual do trabalho na estrutura familiar, é frequente que enquanto os homens estão a busca de trabalho, as mulheres restam no espaço de reprodução para garantir a moradia (SARTI, 1993).

O envolvimento significativo das mulheres em movimentos urbanos populares e comunitários no momento de reestruturação econômica, no qual um dos objetivos era a transferência da gestão das políticas nacionais de bem-estar ao nível local, através de recursos públicos e privados (LIND & FARMELO, 1996, p. 28), fomentou debates acerca de fortalecimento da autonomia de comunidades e



organizações locais, bem como de lideranças femininas. De fato, para alguns urbanistas, a descentralização teria catalisado o aumento da participação comunitária, bem como maior autonomia na construção de estratégias de desenvolvimento local. Além disso, teria possibilitado o reconhecimento das habilidades das mulheres de fomentar redes de articulação e ações comunitárias, fazendo com que elas participassem mais ativamente da vida pública. Todavia, Lind e Farmelo destacam que as mulheres se envolvem nesse tipo de atividade sobretudo por necessidade e como estratégias de sobrevivência. Uma análise não aprofundada sobre as relações desiguais de gênero desconsidera o aumento de trabalho não-remunerado, bem como a transferência da responsabilidade pela reprodução social sobre os ombros das mulheres:

Os urbanistas podem aplaudir aumentos no poder local - como no papel das corporações de desenvolvimento comunitário (CDCs), governo local e movimentos sociais - sem considerar como o poder local é estruturado segundo as linhas de gênero e os efeitos diferenciais da reestruturação da comunidade para mulheres e homens. Em outras palavras, no futuro, isso não é necessariamente uma tradução de poder para as mulheres, no mínimo, isso precisa ser explorado em pesquisas futuras (Tradução nossa. LIND & FARMELO, 1996, p. 27).

Os efeitos da descentralização em relação ao fortalecimento da figura da mulher foram apreendidos, portanto, de maneira ambígua; se por um lado elas receberam maior destaque pela sua atuação nas redes de organizações locais, também se transferiu a elas maior responsabilidades para a gerir o sustento econômico e social de suas comunidades (LIND & FARMELO, 1996, p. 26). Segundo algumas autoras como Sonia Alvarez (1996) e Monique Bertrand (2011), as políticas neoliberais de desenvolvimento local passaram a institucionalizar o que eram antes consideradas estratégias de sobrevivência das mulheres diante da crise econômica.

Em “Quand femme rime avec local”, através de um estudo de caso em duas grandes cidades no continente africano, Monique Bertrand se interroga sobre o tipo de enquadramento político que possibilitou, na década de 90, no auge da promoção das políticas descentralização, a convergência do localismo e o empoderamento feminino no discurso das agências multilaterais (BERTRAND, 2011, p. 1). Como observa a autora, as mulheres se tornaram alvo de preocupação a partir da necessidade de reformulação das próprias políticas neoliberais, que

precisou incorporar uma dimensão social ao seu projeto diante dos efeitos “colaterais” (como o aumento da pauperização) das primeiras reformas do Estado (BERTRAND, 2011 p.2). O problema da desigualdade foi tratado em termos de “combate à pobreza” e, nesta moldura, o trabalho informal feminino investido em estratégias de sobrevivência ficou em evidência. A pobreza aparece, neste discurso, destacada da distribuição da riqueza e dos mecanismos de acumulação. Enquanto a “a vulnerabilidade é reduzida a medidas de gestão” (p.9), as políticas têm a função de estimular a população a procurar, por ela mesma, soluções para a depreciação econômica pela qual passa.

Ao longo da década de 90, é possível notar um crescimento da discussão sobre as mulheres e o acesso à cidade que se expressava pela elaboração da Carta Europeia das Mulheres na Cidade (1995) e a Declaração Universal sobre Mulheres nos Governos Locais (1998) da União Internacional das Autoridades Locais (IULA – sigla em inglês). Também vale recordar a própria Agenda Habitat II que, em 1996, foi bastante marcada pela preocupação de inserir políticas de gênero entre os seus compromissos. Em 1997, tanto a ONU quanto a União Europeia, através do Tratado de Amsterdam, adotaram o *gender mainstreaming* como diretriz, o que significaria analisar todas as políticas, desde a sua elaboração até o processo de implementação, sob a ótica de gênero (e não ter somente políticas específicas para as mulheres). Isso fez com que algumas cidades, sobretudo europeias, passassem a incorporar nas planificações urbanas estratégias de gênero como política de boas práticas, como foi o caso da cidade de Viena (GIULIA, 2017,p. 170).

A demanda por incorporar a perspectiva de gênero nas políticas urbanas ressoou em amplos setores, com projetos políticos diversos. Em 1995, Jordi Borja, um dos ideólogos do planejamento estratégico, publicava no jornal “El País” um texto que se chamava “La ciudad futura es femenina”, no qual indicava que as mulheres contribuíam para uma nova visão do urbanismo e da experiência urbana mais singular e afetiva a partir do cuidado, transformando a “cidade-mundo” em “cidade-casa” (BORJA, 1995, p. 2). Em “Local & Global” (1997), publicação elaborada originalmente para o encontro HABITAT II, no qual analisavam as tendências da gestão urbana na era informacional, Manuel Castells e Jordi Borja

dedicaram um capítulo chamado “*The City of Women*”. Nele, os autores destacam a cooperação das mulheres com o desenvolvimento urbano através das múltiplas tarefas que exercem no cotidiano:

Por outro lado, o processo acelerado de urbanização nas novas condições da globalização deu origem a novas necessidades na vida familiar que, em grande parte do mundo, dependem da capacidade das mulheres de gerenciar as dificuldades encontradas pelos habitantes da cidade para ter acesso à complexa de serviços urbanos. Em algumas partes do mundo, essas tarefas incluem lidar com os sistemas escolares ou as burocracias de saúde, compras semanais no supermercado ou manutenção e reparo da infra-estrutura elétrica doméstica. Em outras áreas urbanas, as responsabilidades femininas assumem o transporte de água e a manutenção da higiene pública, sem as quais as grandes aglomerações se derrubariam sob uma cadeia de epidemias. (Tradução nossa. BORJA & CASTELLS, 2003, p. 103).

Aqui Borja e Castells recorrem a uma representação das mulheres e o lugar que ocupam nas cidades muito semelhantes àquelas encontradas no âmbito dos discursos do desenvolvimento. Por meio do seu trabalho não remunerado no espaço doméstico, e que frequentemente se estende aos espaços comunitários dos assentamentos precários onde habitam, as mulheres são vistas como “agentes do desenvolvimento”. Elas acabam por compensar, no dia a dia, os serviços e infraestrutura urbanos deficitários. Essa representação, muitas vezes, tem o efeito de naturalizar a assunção de que as mulheres pobres dispõem do “trabalho infinito e elástico” para prover, preenchendo os vácuos deixados pelo desengajamento do Estado nas políticas sociais (MIRAFTAB, 2010, p. 646).

No próximo capítulo, ao refletir sobre os processos de institucionalização das políticas de gênero, exporemos o porquê não consideramos que se trata apenas da apropriação de uma linguagem que advém de lutas feministas, mas uma prática discursiva que molda e reconduz as demandas de modo a torná-las úteis ao projeto de governança.

## 4.

**A Institucionalização das Políticas de Gênero e a Reestruturação da Reprodução Social**

Como vimos no capítulo anterior, os debates em torno da formulação de políticas urbanas para as mulheres emergem na década de 80 a partir do transbordamento do feminismo da segunda onda em diversas áreas do conhecimento, pondo em xeque a aparente neutralidade de gênero. As urbanistas e geógrafas demonstraram que o urbanismo naturalizou e reforçou a divisão sexual do trabalho e a desvalorização do trabalho reprodutivo feminino.

Ao “politizar o pessoal”, o feminismo da segunda onda lançou luz criticamente sobre o trabalho doméstico não remunerado exercido pelas mulheres que, por ter sido varrido do circuito da produção do valor para o âmbito privado, não foi contabilizado. Em razão disso, as mulheres eram posicionadas como “membros não produtivos”, dependentes do chefe de família do sexo masculino; a não participação no mercado de trabalho formal tornava-as cidadãs incompletas.

Tendo em vista a urgência das mudanças nas relações de gênero e a maior inserção das mulheres no mercado de trabalho, principalmente as de classe média, brancas e com diploma de ensino superior, feministas no campo do urbanismo passaram a formular uma organização espacial mais adequada, que tornassem públicas as tarefas da reprodução. Dolores Hayden (1980), apresentada no capítulo anterior, é uma dessas autoras que reflete sobre as bases de uma cidade não sexista, apresentando propostas de ruptura da dicotomia entre espaços público e privado, assim como a coletivização dos trabalhos domésticos.

A passagem para a acumulação neoliberal e a redimensionamento do papel da cidade e das políticas urbanas alteraram significativamente o terreno no qual essas críticas emergiram<sup>59</sup>. A cidade pós-fordista é marcada pelo aumento significativo de mulheres que trabalham fora do espaço doméstico e, conseqüentemente, passam a circular mais e estar mais presentes no espaço público. O setor de serviços, no qual se recruta majoritariamente mão de obra

<sup>59</sup>Essa ideia se baseia no artigo “Feminism, Capitalism, and the Cunning of History” de Nancy Fraser. Ela afirma “Certamente, o surgimento do neoliberalismo mudou dramaticamente o terreno no qual a segunda onda do feminismo operava. O efeito, que eu devo argumentar aqui, foi de ressignificar ideais feministas. Aspiraões que tinham um objetivo claramente emancipatório no contexto do capitalismo organizado pelo Estado assumiu um sentido muito mais ambíguo na era neoliberal”. (FRASER, 2013, p. 218)

feminina, torna-se central para a economia urbana e cresce de maneira exponencial (SASSEN, 1996, p.14). Nesse setor, os serviços de manutenção e limpeza, em geral, são realizados por mulheres negras e/ou imigrantes. Como afirma Saskia Sassen (1996), embora as cidades globais sejam geralmente representadas por imagens associadas à alta infraestrutura, hipermobilidade, conexões e sedes de empresas, esse modelo é sustentado por uma gama de pessoas alocadas em ofícios de qualificação e remuneração baixas:

No dia a dia do principal complexo de serviços dominado pelas finanças, uma grande parte dos empregos envolvidos é de baixa remuneração e manual, muitos ocupados por mulheres e imigrantes. Embora esses tipos de trabalhadores e empregos nunca sejam representados como parte da economia global, eles são, de fato, parte da infraestrutura de empregos envolvidos na administração e implementação do sistema econômico global, incluindo uma forma avançada do mesmo como finanças internacionais. O topo da economia corporativa – as torres corporativas que projetam perícia em engenharia, precisão, técnica – é muito mais fácil de marcar como necessário para um sistema econômico avançado do que os caminhoneiros e outros trabalhadores de serviços industriais, embora esses sejam um ingrediente necessário (Tradução nossa. SASSEN, 1996, p. 19).

A conjugação do aumento de mulheres em trabalhos externos ao lar e o desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social foi acompanhada pelo processo de privatização e mercantilização do trabalho reprodutivo, que abrange atividades domésticas e de cuidado que eram antes realizadas por elas. Se as cidades pós-fordistas parecem mais “adaptadas” a famílias com dois provedores, pela grande oferta de serviços que substituem essas tarefas de reprodução e pela ampliação dos espaços mistos (no qual se concentram moradia, trabalho e comércio), isso não reflete na melhoria das condições de vida da maior parte das mulheres. As “comodidades” urbanas dependem, por um lado, de um alto potencial de consumo, e por outro, da disponibilidade de força de trabalho barata, fortemente marcada por gênero e raça. A reprodução social se torna mercadoria para as que podem pagar e, quem não pode, em geral as que encontram ocupações nesse setor, são obrigadas a realizá-las fora do seu tempo de serviço, sobrecarregando-se de trabalho. Isso se expressa como tendência, que se materializa de forma específica a partir de cada formação histórica.

Na medida em que se passa a reconhecer a centralidade trabalho feminino para a dinâmica urbana, parecem proliferar iniciativas institucionais para tornar as cidades mais inclusivas e mais seguras para as mulheres. A análise realizada no

capítulo dois aponta que algumas propostas de políticas locais com objetivos de promover a igualdade de gênero tendem a enquadrar as mulheres como “meios” para alcançar “padrões de desenvolvimento”, ao contrário de fortalecer a pauta do direito à cidade. Portanto, mais do que simplesmente pleitear uma demanda de inclusão ou visibilidade, faz-se necessário questionar como isso tem sido feito, a partir de quais enquadramentos, o que requer também uma análise das estratégias feministas que têm tido repercussão nas instâncias de poder.

Para refletir sobre essa problemática, no próximo tópico desse capítulo, apresentaremos como a pauta das mulheres foi incorporado pelo campo do desenvolvimento, remontando as transformações discursivas fundamentais no campo “*women in development*” (*WID*), consolidado na década de 70, que atualmente é denominado “*gender and development*” (*GAD*). Nesse sentido, deixaremos de lado neste momento o foco nos documentos, para analisar a elaboração teórica desses movimentos intelectuais. Em seguida, no item 3.2, mostraremos como que essa discussão tem efeitos sobre o reconhecimento de direitos às mulheres, bem como na formulação de modos regulatórios alternativos.

Investir em mulheres têm sido um mote repetido, com frequência, pelas agências multilaterais nos anos mais recentes. Classificadas, por muito tempo, como “improdutivas”, atualmente as mulheres têm se tornado um alvo cada vez mais frequente das estratégias da chamada “economia inteligente”. Tendo em vista também que a cidade está no foco das discussões sobre o desenvolvimento, entender o cruzamento desses dois campos importa para avaliar o resultado mais recente das políticas urbanas de gênero.

Algumas dessas políticas parecem mirar as mulheres como colaboradoras na gestão das crises da reprodução social, que caracteriza a atual forma de acumulação neoliberal. Como veremos no item 3.3, algumas teóricas feministas apontam que o capitalismo passa por uma “crise do cuidado” ou “crise da reprodução”, na qual o próprio modelo de acumulação mina as principais formas de geração e sustentação da força de trabalho e dos laços sociais do qual essas atividades dependem, mas não é capaz de se conservar sem que a reprodução social se realize. (FRASER In BHATTACHARYA, 2017, p. 22). De acordo com o Manifesto “Feminismo para os 99%”:

Quando uma sociedade retira a sustentação pública à reprodução social e engaja suas principais provedoras em longas e cansativas horas de trabalho mal remunerado, ela esgota as próprias capacidades sociais de que depende.

Esta é exatamente nossa situação hoje. A forma atual, neoliberal, de capitalismo está esgotando sistematicamente nossas capacidades individuais e coletivas para reconstituir os seres humanos e para sustentar os laços sociais (ARRUZA, BHATTACHARYA E FRASER, 2019, p. 111).

As esferas de produção e reprodução, apesar de compor um único sistema, apresentam dinâmicas e conflitos que lhes são próprios. As lutas da reprodução social são capazes de desestabilizar os limites sociais entre o público e o privado e provocar rearranjos na esfera produtiva. Assim, no item sobre a crise da reprodução social, também trazemos historicidade às lutas nessa esfera com o objetivo de refletir sobre as estratégias feministas e entender como algumas impulsionadas pela segunda onda convergiram com políticas neoliberais e foram esvaziadas do seu potencial transformativo. Espera-se, com isso, contribuir para uma compreensão do direito à cidade desde uma perspectiva de gênero que não reforce hierarquias raciais e de classe, tampouco perpetue disparidades sociais entre as próprias mulheres. Além disso, refletiremos sobre como as formas contemporâneas de inclusão das mulheres em políticas urbanas têm produzido um tipo de participação regulada.

#### 4.1

#### **Entendendo o Campo “Gênero e Desenvolvimento” e os seus Dilemas**

O campo “Gênero e Desenvolvimento”, já com quase cinquenta anos de existência, comporta uma gama de pesquisadoras de diferentes visões políticas, áreas de conhecimento e históricos profissionais. Algumas se tornaram *experts*<sup>60</sup> dos estudos de gênero que fornecem consultoria para agências multilaterais, ONGs, secretarias de Estado e outros setores da sociedade civil. Não há como tratar este campo como um todo homogêneo, porém o que se busca destacar nessa parte do capítulo são os dilemas postos na relação desse campo com as instituições de desenvolvimento, a partir dos discursos que se hegemonizaram e foram capazes de influenciar ações e programas, bem como as reflexões teóricas

<sup>60</sup>Isso é criticado por algumas autoras, por esvaziar a perspectiva de gênero do seu teor mais político, transformando-o em uma técnica aplicada de maneira burocrática. O tema será trabalhado posteriormente (EISENSTEIN, 2009, p.161);(FALQUET, 2008, p. 95-96).

que emergem dos efeitos supervenientes da implementação das políticas pelos organismos internacionais. Assim, nosso objetivo não é dar conta de todo esse campo na sua complexidade, convergências e tensões, mas tratar das estratégias que mobilizaram as agências multilaterais, resultando na incorporação de uma *certa* perspectiva de gênero nas suas atuações. Além disso, no tópico seguinte, refletiremos de que maneira a discussão de desenvolvimento impacta o campo jurídico, e principalmente, na formulação dos direitos das mulheres.

Em 1970, o campo de análise do desenvolvimento foi atravessado por interrogações de estudiosas da área sobre o impacto das políticas de modernização sobre a vida das mulheres, principalmente dos países que recebiam assistência das agências multilaterais. O movimento “*Women in Development (WID)*” foi formado por uma rede de especialistas em desenvolvimento em Washington, no começo da década, no bojo da segunda onda do feminismo nos países do norte. Com o objetivo de atrair mais recursos para políticas que atendessem, de maneira particular, as necessidades das mulheres, as estudiosas adotaram a estratégia de enfatizar o trabalho produtivo que elas exerciam, bem como a contribuição que ofereciam para o melhoramento da economia.

Assim, tentando realizar um afastamento em relação a “políticas de bem-estar”, que muitas vezes representavam as mulheres pobres como “pessoas necessitadas”, buscavam convencer o campo de desenvolvimento a voltar-se para esse grupo social através de argumento de eficiência (MILLER & RAZAVI, 1995, p.3). A base teórica desse movimento intelectual se ancorava na teoria da modernização<sup>61</sup>, por isso não se questionava o modelo próprio do desenvolvimento, mas se buscava a maior integração das mulheres nas políticas existentes. Desde uma perspectiva do feminismo liberal, o WID mirava a eliminação de barreiras que se supunham discriminatórias à entrada das mulheres no sistema produtivo, mas não apontavam críticas estruturais.

61A teoria da modernização é um campo de estudos bastante desenvolvido a partir de meados do século XX para explicar os diferentes processos de transição para a modernidade e suas tendências gerais (BARRINGTON MOORE JR, 1983). Em um dos desdobramentos desse debate, a teoria da modernização se atrelou também a uma teoria do desenvolvimento sobretudo na América Latina, implicando um discurso segundo o qual os países alcançariam melhores padrões de desenvolvimento com a ampliação das forças produtivas, sem romper com estruturas de exploração que possibilitavam a acumulação capitalista. Para a crítica dessa perspectiva, ver (LIMOEIRO CARDOSO, 1978, p. 409-430).



Um dos livros que marcou esse período foi o de Ester Boserup, “*Women in development*” (1970), em que a autora criticou as políticas agrícolas pós-coloniais na África subsaariana implementadas através da intervenção “modernizadora” das agências de desenvolvimento que naturalizavam a divisão sexual do trabalho da cultura ocidental. Assim, a autora alegava que enquanto se incentivava a participação masculina no trabalho de colheita, considerado um setor mais moderno, as mulheres ficavam relegadas à agricultura de subsistência, criando uma disparidade de poder, status e renda entre os sexos que não havia anteriormente (MILLER & RAZAVI, 1995, p. 4). Demonstrando que a desconsideração do papel das mulheres na economia tinha um impacto negativo na produtividade, assim como deteriorava a situação social das mulheres, a pesquisa de Boserup teve relevância porque legitimou argumentos que aliavam “justiça” e “eficiência”.

Segundo Miller e Razavi (1995), a Década das Mulheres das Nações Unidas (México, 1975) ajudou a institucionalizar algumas preocupações levantadas pelo movimento intelectual *WID*. Em especial o reconhecimento dos direitos ao treinamento, à educação e o acesso a crédito, na Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, 1979), forneceu o enquadramento legal pelo qual podia-se reforçar as demandas levantadas. Além disso, a ênfase em política de combate à pobreza, levadas a cabo pelas agências internacionais, também ofereceu o terreno por meio do qual puderam atuar as estudiosas que desejavam convencer que era necessário considerar melhor o potencial das mulheres para o processo de desenvolvimento. Apesar dos esforços de apresentar as mulheres como “membros produtivos da sociedade”, muitos projetos de combate à pobreza secundarizaram o papel que exerciam na família e não ajudaram a superar a sua marginalização econômica (p. 8). Segundo Miller e Razavi (1995), a tentativa de conciliar o que identificavam como “demandas sociais das mulheres” com os “objetivos do desenvolvimento”, colaborou para que os projetos mirados às mulheres como um grupo social as tratassem como “meios” para atingir metas de crescimento, deixando de lado seus interesses próprios (p. 7).

Em meados da década de 70, outro grupo denominado “Women and

Development” (WAD) realizou uma crítica radical as pressuposições do feminismo liberal norte-americano que sustentou as análises do “Women in Development” (WID). Segundo essa abordagem, as mulheres não estiveram excluídas do processo de desenvolvimento, mas ocuparam funções subalternizados que foram fundamentais para dar suporte ao sistema econômico global. Com base na teoria da dependência<sup>62</sup>, entendiam que o modelo de modernização imposto explorava largamente o trabalho que elas realizam tanto dentro quanto fora do lar. Ainda, a própria noção de “integrar as mulheres ao desenvolvimento” estava ligada à manutenção da dependência econômica dos países do terceiro mundo (RATHGEBER, 1989, p. 9). Também marca essa análise o reconhecimento da exploração sobre os homens das classes populares nos países do sul, o que aponta para a necessidade de reconhecer as diferenças e desigualdades intragêneros, levando em consideração outros marcadores sociais como classe e raça.

Deste modo, a abordagem focou numa problematização da própria relação entre mulheres e desenvolvimento, e não só a necessidade de incluí-las no modelo existente. Para esse movimento intelectual, ao invés de simplesmente pleitear a inclusão das mulheres no sistema produtivo, era necessário apontar as implicações de gênero do processo de acumulação capitalista e das estruturas de poder (WILSON, 2015, p. 4). Pela crítica frontal à ideologia do desenvolvimento, essa abordagem não foi influente nas instituições internacionais, mas as provocações que confrontavam as estratégias do WID foram importantes na formação do movimento intelectual denominado *Gender and Development (GAD)*.

Na década de 80, o campo “Gender and Development” (GAD) se consolida, trazendo críticas ao WID tanto pelo peso dado à eficiência como justificativa para promover políticas para as mulheres, como também pelo

62A teoria da dependência se contrapõe a ideia de que o “atraso” atribuído aos chamados “países em desenvolvimento” é a falta de organização das forças produtivas, que demandaria vontade política das elites nacionais. Para essa teoria, o desenvolvimento alcançado pelos países de industrialização avançada é atrelado à posição subalternizada dos países das antigas colônias, que ofertam recursos humanos e naturais a serem explorados para o florescimento da economia daqueles países (as elites nacionais organizam essa exploração). A teoria da dependência tem vários desdobramentos, vertentes e debates internos no campo. Para a perspectiva hegemônica, ver (CARDOSO & FALETO, 1970). Para a perspectiva crítica, ver (MARINI, 1973) (BAMBIRRA, 2013 [1973]). Para uma breve apresentação das diferentes perspectivas, ver: (MARTINS & VALÊNCIA, 2001).

afastamento radical da necessidade de pensar as políticas de bem-estar. Nessa visão, reconhecer as continuidades entre trabalho produtivo e reprodutivo, ao invés de considerá-los artificialmente dicotômicos, era importante para não gerar mais problemas às mulheres, sobrecarregando-as de funções. Além disso, adotando uma perspectiva mais liberal, as análises do *WID* restringiam-se a integrar as mulheres à economia através do acesso à educação e ao mercado de trabalho, sem contribuir com uma reflexão mais aprofundada sobre como as desigualdades de gênero estruturavam as instituições, como o mercado, a família e o Estado. Com a adoção de uma perspectiva mais sociológica, esse campo (GAD) irá defender a necessidade de realizar um estudo sobre as políticas de desenvolvimento a partir da compreensão de gênero como relação social, e não apenas projetos focalizados em mulheres enquanto grupo social homogêneo (MILLER & RAZAVI, 1995, p. 13).

A abordagem da análise de gênero compreende que as desvantagens econômicas sofridas pelas mulheres não são consequência apenas da má alocação de recursos, mas também uma questão de distribuição de poder. Para esta perspectiva, as políticas de desenvolvimento precisam considerar as relações entre produção e reprodução, por isso a investigação das dinâmicas de outras instituições como a família e a comunidade também precisariam ser refinadas. Desse tipo de análise derivaram alguns apontamentos. A relação entre homem e mulher não poderia ser considerada apenas no aspecto de interesses conflitantes, pois a vida cotidiana também exigiria cooperação; portanto, também, processos de negociação (ainda que não sejam em situação igualitária). Sendo assim, para que as políticas de promoção das mulheres combatessem as relações desiguais de poder, não bastaria apenas investir nelas, mas entender como funcionam os arranjos familiares, as disposições de trabalho na vida doméstica, e também em outros espaços de convivência: “Uma preocupação crítica da análise das relações sociais é, portanto, os termos precisos sob os quais homens e mulheres cooperam (casamento, o lar, a comunidade, o mercado, e o estado, etc.) e as instituições específicas através das quais essa cooperação é estruturada” (MILLER & RAZAVI, 1995, p. 30).

Essa aproximação da análise de gênero ao estudo das relações sociais nas

políticas de desenvolvimento marcará algumas mudanças significativas. Enquanto a abordagem das defensoras do *Women in Development* focava em argumentos técnicos que aliavam eficiência ao maior investimento de projetos direcionados às mulheres, demonstrando que o não-reconhecimento do seu trabalho produtivo resultava em perdas financeiras, a análise das relações sociais vai trazer uma reflexão sobre problemas políticos e institucionais. Assim, enquanto a abordagem *WID* buscava incorporar as mulheres nos enquadramentos existentes dentro do campo do desenvolvimento, o *GAD* tinha a intenção de reformar as políticas consolidadas no âmbito das agências multilaterais que produziam desigualdades de gênero (TRUE, 2003, p. 370).

Além disso, a abordagem “*Gender and Development*”, compreendendo gênero como relações sociais dinâmicas e processuais, vai afastar-se de políticas uniformes impostas de “cima para baixo”, para pensar políticas de “empoderamento” através da proximidade. Nesta linha, as estudiosas criticavam o projeto de simples inclusão ou participação das mulheres na economia e apontavam para a necessidade de analisar os arranjos sociais, que sustentam desigualdades e injustiças de gênero, e as suas interações com a ordem econômica. Assim, esse deslocamento também vai provocar mudanças de estratégias quanto a intervenção das agências multilaterais. Políticas de “conscientização”, “empoderamento” e “capacitação” para auxiliar as mulheres a identificarem relações de poder no seu cotidiano que impedem sua emancipação, bem como oferecer soluções para poderem participar de maneira mais ativa no espaço público, recebem mais ênfase. Além disso, as atividades das organizações não-governamentais (ONGs) também são incentivadas em razão do potencial de capilarização e da capacidade de chegar de maneira mais direta nas mulheres que são alvos dessas políticas (por isso, vão afirmar que se trata de políticas de “baixo para cima”) (MILLER & RAZAVI, 1995, p. 32).

A mudança de foco, de mulheres para gênero, ampliou o campo de análise para todas as esferas de atuação das instituições, lançando luz sobre a possibilidade de qualquer política ou ação poder produzir implicações nessa relação, mesmo que não esteja no escopo de intenção ou que as mulheres não sejam o sujeito-alvo. Na década de 90, a abordagem da análise de gênero nas

agências internacionais se institucionaliza a partir da implementação do *gender mainstreaming* como estratégia global. Como já foi mencionado, a Década das Mulheres das Nações Unidas, marcada pela primeira conferência mundial no México, em 1975, apontou para a necessidade de pensar o lugar da mulher nas políticas de desenvolvimento. Todavia, foi dez anos mais tarde, na III Conferência de Nairobi, que a proposta de institucionalização da abordagem de gênero, em todas as áreas e setores de governo e todas as esferas (do local às instâncias internacionais), foi encaminhada. O documento adotado pela conferência mundial, denominado “*The Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women*”<sup>63</sup>, diz no segundo capítulo, sobre desenvolvimento:

114. A incorporação das questões das mulheres em todas as áreas e setores e nos níveis local, nacional, regional e internacional deve ser institucionalizada. Para este fim, mecanismos apropriados devem ser estabelecidos ou fortalecidos, e outras medidas legislativas devem ser tomadas. Políticas e planos setoriais devem ser desenvolvidos, e a participação efetiva das mulheres no desenvolvimento deve ser integrada tanto nesses planos quanto na formulação e implementação de programas e projetos gerais e não deve ser confinada apenas a declarações de intenções dentro de planos ou a projetos de pequena escala transitórios relacionados às mulheres. (Tradução nossa).

Dessa maneira, essa estratégia demandava de todas as agências da ONU uma reformulação de suas políticas e programas para atender aos objetivos associados à igualdade de gênero, e não tratar a questão das mulheres como um assunto específico e à parte (TRUE, 2003, p. 371). De certa forma, assumia-se que qualquer política ou legislação, ainda que não tratasse diretamente da relação mulher-homem, não era neutra em relação ao gênero e poderia ter implicações que produziriam desequilíbrios de poder ou de distribuição de recursos. Isso significou a necessidade de desenvolver ferramentas de análise que pudessem oferecer uma previsão sobre o impacto nas relações de gênero nas etapas de criação, implementação, execução e avaliação de políticas e legislações em todos os setores.

A adesão oficial dessa perspectiva pelas Nações Unidas foi na IV Conferência de Pequim, em 1995, posteriormente, em 1996, a Assembleia das Nações Unidas passou uma resolução pela qual adotou o *gender mainstreaming*

63 The Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women. Adopted by the World Conference to review and appraise the achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, held in Nairobi, Kenya, 15-26 July 1985. Ver: <http://www.un-documents.net/nfl-2.htm> Último acesso: 28/02/2019

como política oficial (TRUE, 2003, p. 369) e em 1997 o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) forneceu a definição consensuada para a aplicação dessa ferramenta<sup>64</sup>.

A União Europeia no mesmo ano, 1997, estabeleceu a meta da igualdade de gênero através do Tratado de Amsterdam<sup>65</sup>, no parágrafo 2 do artigo 3. O Conselho da Europa, em 1998, recomendou a adoção do *gender mainstreaming* na organização interna de todos os Estados-membros<sup>66</sup>. Ao longo dos anos, houve uma ampliação do interesse de integrar a perspectiva de gênero às políticas e programas das organizações internacionais. A Coordenação dos Chefes Executivos (CEB) da ONU aprovou, em 2006, uma política de igualdade de gênero e de empoderamento das mulheres em toda o sistema (*UN System-Wide Policy on Gender Equality and the Empowerment of Women*), com forma de implementar a conclusão acordada da ECOSOC (1997/2.1), que definiu o *gender mainstreaming*<sup>67</sup>. O Conselho Europeu lançou, em 2012, um Programa Transversal em Igualdade de Gênero (*The Council of Europe Transversal Programme on Gender Equality*) para apoiar o desenvolvimento do *gender mainstreaming* em seus Estados-membros<sup>68</sup>.

Diante do avanço da incorporação da agenda de gênero em diversas instâncias de governo, notadamente nas agências internacionais, algumas análises críticas desse processo surgiram dentro e fora do campo “Gênero e Desenvolvimento” na década de 2000. Se antes o problema era a cegueira em relação aos efeitos da política econômica sobre as mulheres, a questão se tornou compreender como a pauta de gênero foi adaptada às estratégias de governança, que políticas estavam disponíveis, para qual representação de “mulher”:

Onde feministas uma vez sublinharam o preconceito institucional sistemático contra as mulheres na política econômica, agora vemos instituições como o

64Essa definição já foi fornecida no capítulo 2. Está disponível em: [http://www.un.org/womenwatch/daw/news/speech2003/SwissGM\\_20Jun2003.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/news/speech2003/SwissGM_20Jun2003.pdf). Último acesso: 24/05/2019

65Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_of\\_amsterdam\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_en.pdf) Último acesso: 01/03/2019

66RECOMMENDATION No. R (98) 14. Adopted by the Committee of Ministers on 7 October 1998 at the 643rd meeting of the Ministers' Deputies. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804ec94>. Último acesso: 01/03/2019

67Disponível em: <https://www.unsceb.org/CEBPublicFiles/High-Level%20Committee%20on%20Programmes/Public%20Document/SWAP.pdf> último acesso: 03/03/2019

68Disponível em: <https://rm.coe.int/1680590174> Último acesso: 03/03/2019

Banco Mundial e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID – sigla em inglês) louvando a importância de dar às mulheres mais papel no desenvolvimento econômico. Mulheres se tornam, na linguagem do lustroso “Igualdade de Gênero no Centro do Desenvolvimento” (“*Gender Equality at the Heart of Development*”) (2007) do DFID, uma arma na luta contra a pobreza, enquanto o Banco Mundial proclama que investir em mulheres empreendedoras é “Economia Inteligente” (“*Smart Economics*”) (Tradução nossa. Buvinic and King 2007 Apud CORNWALL, GIDEON & WILSON, 2008, p. 2.)

Cornwall, Gideon e Wilson (2008) esclarecem que a perspectiva de gênero foi incorporada junto à implementação das chamadas políticas neoliberais pós-consenso de Washington, ou também denominadas “neoliberalismo com face humana” (p.1). Segundo observaram as autoras, a expansão dos esforços institucionais para incorporar vocabulários que surgiram das análises de gênero acarretou em custos políticos consideráveis. Elas destacaram alguns efeitos desse processo que demandam reflexões sobre o dimensionamento que a questão tomou nos últimos anos. Na edição da revista “IDS Bulletin”, do *Institute of Development Studies* da Birkbeck College, de 2008, denominada “*Reclaiming Feminism: Gender and Neoliberalism*”<sup>69</sup>, organizada por elas, reuniram-se artigos que refletiram sobre como conceitos e ferramentas que emergiram de lutas e contribuições teóricas feministas acabaram se tornando palatáveis para discursos de desenvolvimento neoliberais.

Em primeiro lugar, elas destacam que, apesar dos esforços de algumas teóricas do campo “Gênero e Desenvolvimento” de apresentar “gênero” como uma categoria de análise das relações sociais, dinâmica e processual, que precisa ser considerada em articulação com outros marcadores como raça, classe e sexualidade, em realidade, quando traduzido para o âmbito institucional, frequentemente, é igualado à diferença sexual, no qual o homem e a mulheres são sujeitos opostos e complementares. As mulheres são representadas de forma homogênea, quase sempre descritas como mães pobres, heterossexuais, “abandonadas” pelos homens, responsáveis pela família, batalhando para oferecer sustento aos seus dependentes (CORNWALL, GIDEON & WILSON, 2007, p. 5). O enquadramento da “nova boa mulher” é seguido de uma narrativa que destaca o caráter mais eficiente e confiável do sexo feminino, e a sua habilidade de converter os investimentos em si em ganhos para família, a comunidade, e até a

69Disponível em: <http://bulletin.ids.ac.uk/idsbo/issue/view/52> Último acesso: 24/05/2019



nação (p. 3). Assim, as autoras afirmam que ao mesmo tempo em que as mulheres recebem mais destaque no discurso neoliberal, elas são reintroduzidas à família no papel tradicional de “mãe cuidadora”, cumprindo a função de mediadoras entre o lar e o exercício da governamentalidade<sup>70</sup>. Além disso, é possível notar a naturalização de uma certa concepção de sociedade fragmentada em unidades familiares autônomas que perseguem autopreservação:

Então talvez não devemos nos surpreender se, como vários das contribuições para este Boletim IDS demonstram, o neoliberalismo subsume as mulheres a uma imagem da mãe protetora que traduzirá quaisquer ganhos de mercado em meios para a sobrevivência dos lares, e estará preparado para fazer sacrifícios pessoais ilimitados para fornecer ao lar uma rede de segurança contra as devastações das políticas macroeconômicas neoliberais. Ideologicamente, isso funciona para reincorporar mulheres dentro de relações familiares. Como resultado, família a torna-se um local chave para o exercício da governamentalidade neoliberal. (Tradução nossa. CORNWALL, GIDEON & WILSON, 2008, p. 5)

Na década de 80, as instituições internacionais receberam críticas advindas de movimentos sociais e de análises acadêmicas que apontaram os efeitos negativos do ajuste estrutural sobre as mulheres. Diversas pesquisas demonstraram que a redução dos gastos sociais contou com a transferência da responsabilidade da reprodução social para a administração da vida familiar (a chamada “reprivatização da reprodução social”), o que foi absorvido pelo trabalho não-remunerado feminino (MILLER & RAVAZI, 1995, p. 18). Essas críticas provocaram uma reorientação das estratégias macroeconômicas disseminadas pelas agências que, na década de 70, concentravam-se em reformas do mercado e, posteriormente, viram-se obrigadas a adotar políticas de caráter social (RITTICHA, 2004, p. 209).

Bastante emblemática foi a participação do presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, na Conferência da Mundial sobre as Mulheres, promovida pela ONU, em Pequim, no ano de 1995. Em seu mandato, Wolfensohn discursou sobre o caráter “holístico” do desenvolvimento e a necessidade de recentrar a pobreza (BEDFORD, p. 2008, 86). Além disso, difundiu a urgência de adotar “boas práticas” de gênero nas políticas de desenvolvimento, vinculando empréstimos a projetos com foco nas mulheres. Sem a intenção de incentivar a retomada de políticas de provisão universal, os programas sociais deveriam mirar

70 Para a noção de governamentalidade, ver (FOUCAULT, 2008).



apenas nos mais pobres e focar na catalisação de esforços individuais (RITTICH, 2004, p.229), sem alterar de maneira significativa as orientações macroeconômicas do Banco (FERGUSON, 2015,p. 15). Na prática, as políticas de igualdade de gênero foram, pesadamente, associadas a programas de alívio da pobreza, que reforçam o seu papel de mãe e pessoa dedicada à família (CORNWALL, GIDEON & WILSON, 2007, p. 2).

Kate Bedford avalia que a principal aposta do Banco Mundial para direcionar a questão da igualdade de gênero é a inclusão das mulheres em trabalhos remunerados, através de projetos de geração de renda, por exemplo. No entanto, isso teria deixado fora de exame o acúmulo de tarefas sobre a mulher, uma vez que não são contabilizadas as obrigações de bem-estar e cuidado transferidas a elas. A autora caracteriza essa condição como a tensão não resolvida entre o trabalho pago e a reprodução. Mais recentemente, ela aponta que, como saída para esse dilema, após inúmeras críticas em relação à sobrecarga relegada às mulheres, o Banco passou a incentivar a maior participação dos homens no trabalho da reprodução social, naturalizando o paradigma heterossexual de cooperação e complementariedade. Deste modo, deixando intacto o modelo de provisão privatizada da reprodução social, o Banco adotou um entendimento de igualdade de gênero heteronormativo, no qual essa relação se baseia na interação entre dois sujeitos universais, o homem e a mulher:

A solução política mais proeminente endossada pela equipe de gênero do Banco para a tensão entre trabalho remunerado e reprodução social foi a reestruturação da heterossexualidade normativa para incentivar um modelo de dois parceiros do amor e do trabalho, em que as mulheres trabalham mais e os homens cuidam melhor. Esta abordagem de partilha tentou (re) privatizar a responsabilidade pela reprodução ajustando a maneira pela qual o amor foi expresso na família. Ele resultou do enquadramento do Banco da política de gênero como atenção complementar aos homens e mulheres, e da promoção de parcerias amorosas como empoderador. De fato, os esforços de gênero do Banco Mundial se ancoram em suposições sobre a conveniência normativa de relações complementares entre homens e mulheres no nível pessoal. Em documentos formalmente claros, o Banco definiu a política de gênero como exigindo inclusão masculina, e, portanto, atenção para os homens e para incentivar homens e mulheres a compartilhar benefícios e responsabilidades do desenvolvimento é uma característica contemporânea chave do trabalho do GAD. Políticas e projetos que são vistos a ignorar os homens são designados falhos, e pressão é colocada na equipe de gênero em nível nacional para incluir os homens em suas atividades. (Tradução nossa. BEDFORD, 2008, p. 90).

Assim, apesar de o termo “gênero” ter sido introduzido ao campo de

desenvolvimento para desafiar a estratégia de mera inclusão nas relações econômicas existentes, lançando luz sobre a importância da análise das relações de poder (processuais e dinâmicas), acabou por converter-se em uma prática normativa, que incorpora homens em todas as propostas de políticas de gênero. Na realidade, a promoção de mulheres a trabalhos remunerados permaneceu sendo a principal forma de integrá-las, mas diante do dilema irresoluto em relação à reprodução social, tratou-se de estimular a “conscientização” dos homens para que se envolvessem em atividades de provisão de cuidado e bem-estar (CORNWALL, 2007, p. 71). Em decorrência, o modelo da família de dois provedores passou a ser a norma, naturalizado como a alternativa “moderna” e “igualitária” para redistribuir o trabalho reprodutivo.

Essa ideia de que a emancipação das mulheres depende fundamentalmente da colaboração e da participação dos homens se tornou, ao longo dos anos, um axioma nas políticas das instituições de desenvolvimento, e uma das principais estratégias propostas para alcançar a igualdade de gênero. Segundo algumas autoras, como Cornwall e Bedford, a forma em que essa abordagem é feita é essencializadora e moralizante; pressupõe-se um dualismo em que os homens pobres aparecem como “egoístas e irresponsáveis” e as mulheres “merecedoras” de apoio (CORNWALL, GIDEON & WILSON, 2007, p. 7). Além disso, enfatiza-se excessivamente o aspecto cultural, tornando a questão um marcador entre o “moderno” ocidente que intervém nas relações anacrônicas entre homens e mulheres dos países do sul. As políticas de desenvolvimento neoliberais são atreladas às medidas moldadas nessa concepção de igualdade de gênero para legitimar as instituições internacionais como promotoras de concepções modernas de democracia e liberdade (CORNWALL, 2007, p. 71).

O problema de tal abordagem não é apenas uma despolitização da agenda de gênero ou uma apropriação de discursos emancipatórios, onde muitas análises param, passando a refletir sobre a necessidade de abandonar o termo “gênero”, que teria suavizado pautas que emergiram de lutas feministas, transformando política contestatória em análise técnica (CORNWALL, 2007, p. 74). Muitas discussões giram em torno da necessidade de retornar para a discussão sobre “mulheres” e deixar de lado “gênero”, que se tornou um conceito burocrático para

designar um conjunto de ferramentas e técnicas para produzir dados desagregados por sexo e realizar intervenções pontuais (p. 76). No entanto, trata-se também de um determinado enquadramento que tem efeitos produtivos e regulatórios, forma identidades, posiciona sujeitos e lhes direciona as alternativas políticas que lhe são adequadas, segundo os interesses das agências.

Nessa perspectiva, as análises monolíticas que resultam em recomendações esvaziadas e essencializadores dos papéis sociais de gênero não são meros problemas institucionais, mas constituem um modo de exercício do poder discursivo que busca naturalizar determinadas escolhas que fazem parte do regime de acumulação neoliberal. Uma das formas que se manifesta é a dissolução de críticas estruturais e macroeconômicas em problemas microsociais gestionáveis. Deste modo, temas que põe em xeque o regime de acumulação e o papel do Estado, como é o caso da organização da reprodução social, são enquadrados no discurso hegemônico do desenvolvimento como obstáculos decorrentes de heranças culturais anacrônicas e da necessidade de redistribuir poderes e funções no âmbito da vida privada. Consequentemente, são reduzidos a propostas de conscientização, mudanças culturais e de hábitos. Esse tema voltará no terceiro tópico, quando trataremos dos dilemas suscitados pela organização da reprodução social e porque se trata de um terreno importante nas lutas contemporânea. No próximo tópico discutiremos o impacto da discussão sobre o desenvolvimento para o campo do direito.

#### **4.2.**

#### **Gênero, Direito e Regulação no Discurso do Desenvolvimento**

Como vimos, a abordagem de gênero foi incorporada pelas instituições internacionais nas políticas pós-consenso de Washington com o objetivo de reduzir o que se entendia por “efeitos colaterais” da primeira geração das reformas neoliberais, que admitiam ter sido dominadas pelo tecnicismo econômico. O foco na redução da pobreza não tinha pretensão de retomar políticas de provisão, mas auxiliar os mais pobres a melhorar suas condições de vida, contando que com pequenos estímulos disporiam da sua força de trabalho para compensar os custos da reprodução social (o que se chamou políticas de “*self-help*”). Segundo Kerry

Rittich (2004a), esta pauta social ampliou os modos regulatórios da governança para mecanismos alternativos ao direito estrito, buscando soluções em *soft law* e ações voluntárias:

Para questões como direitos humanos, *standards* trabalhistas, igualdade de gênero e problemas ambientais, os modos alternativos de governança são especialmente populares: *soft law* é preferido ao direito estrito; estruturas, soluções voluntárias e incentivos de mercado promovidos em vez de regras e regulamentação; e conformidade negociada preferida sobre execução estrita de regras e padrões. Em alternativa, estas questões podem ser simplesmente relegadas ao domínio da política, onde a política é entendida como forma distinta e subordinada a regras e instituições. (Tradução nossa. RITTICH, 2004a p. 215).

Isso não significou um afastamento do direito. Ao contrário, este foi essencial para organizar o sistema de mercados. Como explicou Foucault em “O Nascimento da Biopolítica”: “O *Rule of Law* e o Estado de Direito formalizam a ação do governo como um prestador de regras para um jogo econômico em que os únicos parceiros e os únicos agentes reais devem ser os indivíduos ou, digamos, se preferirem, as empresas” (FOUCAULT, 2008, p. 238). A década de 90 expandiu o papel do direito no desenvolvimento na medida que a integração do mercado global foi pensada por meio da adoção de um conjunto de reformas institucionais, bem como de novas políticas de privatização e desregulação. Os direitos de contrato e de propriedade, essenciais para investimentos e trocas comerciais, dependiam da estruturação do Estado de Direito (RITTICH, 2004,a, p.208). A atuação das instituições de internacionais passou a então concentrar-se na assistência técnica, fornecendo também aconselhamento legal. As reformas legais e institucionais fazem parte do conjunto de condicionalidades para a realização de empréstimos (p. 206).

O judiciário exerce uma função de destaque uma vez que cabe ao órgão arbitrar as controvérsias entre sujeitos econômicos que perseguem interesses próprios. Portanto, o direito continua central ao campo do desenvolvimento, mas passa a coexistir com outros modos de regulação. Para Rittich (2004), marca-se uma transição para uma “ordem normativa muito mais fragmentada e policêntrica, na qual o centro de gravidade em relação à governança e à regulação” (p. 215) não se localiza apenas no Estado. Assim, ela nota que a agenda social amplia o alcance da governança para além do direito incorporando normatividades “não-jurídicas”, como práticas e regras locais, agentes do mercado e da sociedade civil, de modo a

elaborar um enquadramento das questões sociais que não necessitem da expansão das funções estatais redistributivas. Trata-se, portanto, também de delegar a outros atores atividades que seriam tipicamente do Estado: “A segunda geração de reformas consolida um elemento central da agenda da governança, que é a reconfiguração fundamental do lugar do Estado na sociedade e a nova divisão de trabalho entre Estado, mercado, indivíduo e sociedade civil na vida social” (p.233).

Além da reconfiguração do papel do Estado, Rittich (2004a) também observa um requadramento dos próprios objetivos sociais para que se tornem mais compatíveis com as estratégias de crescimento, configurando-se em uma agenda de justiça social centrado no mercado (p.228). Não se trata, muito menos, de voltar à concepção de direitos sociais do Estado de bem-estar em que se previa a provisão universal, mas de estabelecer programas que atingiriam apenas os mais pobres, e ainda assim com soluções individualizadas. Ao invés de chocar-se ou por-se em contradição com as políticas econômicas estabelecidas, a questão social é incorporada de modo a contribuir e oferecer novos caminhos para o desenvolvimento (p. 230).

Ainda que se possa questionar o peso das reformas de cunho social nas instituições de desenvolvimento em termos de prioridade e alocação de recursos, Rittich (2004a) atenta que o principal efeito disso é que elas de fato promoveram um discurso de autoridade neste debate, causando o reenquadramento da pauta (p.231). Isto significou uma reordenação dos objetivos sociais, em termos do que é definido como prioridade, bem como das estratégias pelas quais devem ser perseguidos:

No processo, eles estão alterando, tanto em termos sutis quanto de longo alcance, a maneira pela qual os objetivos sociais são enquadrados e conceituados, e estão contestando e prescrevendo a maneira pela qual eles devem e não devem ser promovidos. O resultado final é não apenas incorporar preocupações sociais no mundo do desenvolvimento. Ao invés disso, articulando sua relação com o crescimento econômico e gerenciando os processos pelos quais elas são incorporadas, as IFIs<sup>71</sup> estão efetivamente classificando e ordenando a importância de diferentes objetivos sociais e alternativamente legitimando e deslegitimando os meios e as estratégias pelas quais eles podem ser perseguidos. (Tradução nossa. RITTICH, 2004a, p. 243)

71IFIs é uma sigla que designa “International Financial Institutions “(Instituições Financeiras Internacionais). (RITTICH, 2004A, p. 200).

Em “*Engendering Development/Marketing Equality*”, Rittich (2004b) prossegue com essa análise, observando a maneira pela qual a promoção da igualdade de gênero pelo Banco Mundial é entendida no relatório lançado pelo mesmo, denominado “*Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*” (WORLD BANK, 2001), em que se apresentou as bases de sua abordagem sobre o tema. Segundo a autora, neste documento, o Banco alia e até subordina este objetivo da igualdade de gênero ao crescimento econômico e à eficiência. Sendo a igualdade de gênero um enunciado, neste momento, já relativamente consolidado e legitimado na esfera internacional, a instituição não teve a pretensão de apenas replicar a agenda que já vinha sendo construída no âmbito dos direitos humanos, mas intervir sobre o debate, inserindo novas preocupações (RITTICH, 2004b, p. 582). Tratava-se de interferir sobre o campo discursivo para apontar outros caminhos para a pauta de gênero que seriam menos conflitantes com os objetivos do mercado e que reforçariam as normas da governança através de um modelo de caráter “privatizado” (p. 577).

Um primeiro endereçamento da questão, já relatado anteriormente, foi desalinhar as demandas da necessidade de maior atuação do Estado. Neste ponto as estratégias do Banco Mundial já se afastam significativamente daquelas levadas a cabo pelo projeto internacional dos direitos das mulheres. Na avaliação de Rittich, a agenda internacional de direitos das mulheres apostou num conjunto de reformas que dependiam fortemente do Estado, principalmente repelindo condutas sexuais reprováveis e atos de violência de gênero. No entanto, em relação à pobreza e a redistribuição econômica, pautas que foram ressoadas enfaticamente pelas organizações de mulheres do “sul global”, não houve o mesmo empenho de reflexão pelas estudosas dos direitos humanos internacionais, o que Rittich critica (RITTICH, 2004b, p. 591).

Portanto, houve um certo vazio que foi oportunamente ocupado pela análise do desenvolvimento promovida ao redor do Banco Mundial, e sobre a qual “estudosas de direitos das mulheres internacionais não conseguiram interrogar os fundamentos institucionais e legais da pobreza, exclusão econômica e desvantagem do mercado de trabalho com o mesmo grau e rigor aplicado à violência e à sexualidade” (p. 592). Assim, a autora reflete que mesmo estando

intimamente ligado às questões de violações aos direitos das mulheres, o impacto da ordem econômica sobre este grupo social não foi suficientemente pensado em termos de direitos humanos, o que fez com que não houvesse uma reação às estratégias postas em termos de eficiência, de caráter privatizante e individualizador, encaminhadas pelas instituições internacionais.

Outra característica desse processo foi ter afastado das propostas de igualdade de gênero no campo econômico de soluções que passassem por reformas legais e institucionais. Apesar de discursos formulados em termos de reconhecimento de direitos, à parte dos institutos jurídicos necessários ao desenvolvimento (como o direito à propriedade) ou leis que já estão mais consolidadas na agenda internacional de direitos humanos, são empregados pelo Banco Mundial instrumentos menos formais, formulados em termos de políticas (*policy*) que produziriam resultados mais imediatos e “eficientes” (economicamente), segundo a racionalidade do mercado. Assim, como vimos no capítulo anterior, ao mesmo tempo em que se reconhece a necessidade promover direitos econômicos às mulheres, na prática, isso se traduz em promoção do microempreendedorismo feminino como principal medida para realizá-los. Deste modo, os “direitos” que são enunciados se convertem em mecanismos mais “fáticos”, capilarizados e adaptáveis às circunstâncias locais:

Embora pudesse ir tão facilmente na outra direção, a equação fundamental afirmada no *Engendering Development* entre crescimento econômico e igualdade de gênero leva à conclusão de que, além das reformas necessárias para promover o crescimento em geral, a igualdade de gênero pode ser substancialmente desvinculado da reforma legal e institucional. Mesmo que a relatório conclua que as instituições “estão no coração dos problemas e são soluções para a igualdade de gênero”, além de reformas de lei em quatro áreas – violência contra a mulher, a família, a lei de propriedade, e participação política – igualdade de gênero acaba por quase não ter implicações necessárias em termos institucionais e de recursos. Iniciativas de igualdade de gênero que tocam a economia, além disso, tornam-se questão de política, não uma questão de “direito”. Elas não necessariamente trunfam outros objetivos; eles são uma questão de análise de custo / benefício. E porque promover o crescimento centrado no mercado é amplamente coextensivo com a promoção da igualdade de gênero nesta visão, acaba que as mesmas coisas que promovem transações eficientes de mercado tendem a ser boas para a igualdade de gênero. (Tradução nossa. RITTICH, 2004b, p. 583)

Em um artigo chamado “Michel Foucault, visionário do direito contemporâneo”, Antoine Garapon (2013) caracteriza algumas tendências para o



funcionamento do direito no paradigma de governo neoliberal, baseando-se em ideias desenvolvidas por Foucault em “O Nascimento da Biopolítica” (2008). Segundo Garapon, contemporaneamente, o direito sofre alguns deslocamentos em direção ao paradigma da governança. Enquanto o direito moderno estava ligado à observância de procedimentos formais que lhe conferia legitimidade, o imperativo da eficácia dá lugar a regras de condutas flexíveis, que orientam as práticas de governo à racionalidade econômica. Ao invés da normalização dos indivíduos para adequá-los a determinado modelo sócio-político, como o regime disciplinar do direito moderno, no neoliberalismo a lei da governamentalidade incita a cooperação que traz grandes resultados com pequenos investimentos. É um sistema baseado na eficiência, no qual os sujeitos são reformulados não como detentores de direitos, mas como forças que podem agir sobre (positivamente) (GARAPON, 2013, p. 46).

Governo, na maneira empregada por Foucault, não correspondia somente a estrutura política ou a administração dos Estados, para além disso, “designou a forma pela qual as condutas dos indivíduos ou grupos pudessem ser direcionadas [...] governar, nesse sentido, é controlar o possível campo de ações dos outros” (FOUCAULT, 1982, p. 790). Mais do que uma busca de obediência à lei, o regime da governamentalidade emprega táticas capilarizadas, através de diversas instituições e práticas paraestatais e paralegais, que orientam os indivíduos a agir por eles mesmo. Janet Halley (2006) aproxima o sentido de governança à de governamentalidade em Foucault, apontando que, contemporaneamente, o exercício do poder precisa ser reconhecido em sua forma mais fragmentada e dispersa:

Eu gosto da palavra “governança” aqui precisamente porque ela sugere multiplicidade, mobilidade, fragmentação, um estilo jurídico regulador ou burocrático, bem como instalações prontas com formas institucionais não estatais e paraestatais (ONG, clínicas de faculdades de direito, grupos de especialistas e grupo *ad hoc* fazendo carta de campanha) (Tradução nossa. HALLEY, 2006, p. 341).

Por isso, é muito evidente, hoje, que o ato de governar transpôs o poder soberano pelo qual o Estado impõe a lei à sua população. A governamentalidade mobiliza uma gama diversificada de práticas que vêm de diferentes espaços e instituições que exercem poder além das estruturas políticas tradicionais. Eles não



são monolíticos, mas convergem para a produção de uma subjetividade que responsabiliza os indivíduos a gerar suas próprias condições de bem-estar. Dessa maneira, são orquestrados significados e práticas de identidade, produz e posiciona sujeitos, bem como se inscreve em corpos e subjetividades (BROWN, 2006).

No curso oferecido no Collège de France de 1978-79, compilado no livro “Nascimento da Biopolítica”, Michel Foucault aponta que no final do século XX práticas discursivas e institucionais convergiram na produção de um novo tipo de indivíduo, o “sujeito empresarial” ou “homem-empresa” (FOUCAULT, 2008, p. 311), “favorecendo a instauração de uma rede de sanções, estímulos e comprometimentos que tem o efeito de produzir funcionamentos psíquicos de um novo tipo” (DARDOT & LAVAL, 2016, p.322). O filósofo apresentava um novo olhar sobre o neoliberalismo, que não partia de uma análise simplesmente ideológica, ou derivada da política econômica, mas em termos de uma racionalidade específica.

Trata-se de um modo de governo, que atravessa diferentes esferas da vida, caracterizado pela generalização da concorrência e da lógica empresarial. Segundo Laval e Dardot, “o neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 17). Para Foucault, a novidade da racionalidade neoliberal era mais do que uma nova forma de organização do Estado; tratava-se da elaboração de técnicas que geriam a conduta dos indivíduos, objetivando um autogoverno orientado pela concorrência. Essa análise lança luz sobre uma forma de subjetivação específica desse modo de governo que transforma cada indivíduo em uma empresa de si, que é capaz de administrar suas potencialidades e assumir os eventuais riscos dos seus fracassos. Assim, a responsabilidade do “bem-estar” é cada vez mais transferida aos indivíduos que recebem estímulos para engajarem-se em atividades empreendedoras e inovadoras para inserirem-se no mercado. Segundo Dardot, contemporaneamente o *self help* é o primeiro mandamento da ética do sujeito empreendedor, que é incentivado a investir em si enquanto um capital humano que se responsabiliza inteiramente pelo que lhe acontece.

Semelhante raciocínio encontramos na política de combate à pobreza do Banco Mundial, quando argumenta-se que “os pobres são capazes de ajudar a si mesmos (*help themselves*) e adotar papéis pró-ativos” (Kessides e Baharoglu Apud ARANTES, 2004, p.78).

Wendy Brown ao revisitar a descrição do *homo oeconomicus* neoliberal de Foucault, aponta que talvez o filósofo tenha dado atenção demasiada aos estímulos que conduziam os sujeitos a perseguir seus próprios interesses através de investimentos em si, segundo qualidades competitivas no mercado, e não observou tanto a ideia e a prática de responsabilização. Brown argumenta que as circunstâncias macroeconômicas, um mercado cada vez mais especulativo somado à redução drástica dos direitos sociais, força os indivíduos a “engajarem-se em uma forma particular de autossustento”:

Em vez disso, a noção de indivíduos naturalmente perseguindo seus interesses foi substituída pela produção através da governança de cidadãos responsabilizados que adequadamente auto-investem em um contexto de vicissitudes macroeconômicas e necessidades que fazem todos esses investimentos em práticas de especulação. *Homo oeconomicus* é feito, não nascido, e opera em um contexto repleto de risco, contingência e mudanças potencialmente violentas, desde estouro de bolhas e de capital ou o colapso cambial até a dissolução do setor atacadista (Tradução nossa. BROWN, 2015, p.84).

No contexto de desmantelamento e privatização dos bens públicos, Wendy Brown coloca que o enquadramento neoliberal do indivíduo enquanto uma entidade autônoma e responsável por si invisibiliza o trabalho feminino voluntário ou precarizado que se pressupõe para sustentar esse modelo de acumulação - “no lar, no bairro, nas escolas e nos lugares de trabalho, as mulheres permanecem desproporcionalmente a infraestrutura invisível para todo capital humano em desenvolvimento, maduros e desgastados – crianças, adultos, deficientes e idosos” (BROWN, 2015, p. 105).

Esse tema será melhor desenvolvido no próximo item, sobre a crise da reprodução social no capitalismo contemporâneo, no qual vamos discutir esses mecanismos individualizantes de responsabilização pelo bem-estar que induzem a mulher a dispor do seu trabalho material para compensar o desengajamento de investimentos públicos em direitos sociais.

### 4.3.

#### A Crise da Reprodução Social no Neoliberalismo

O presente tópico busca compreender o resgate da discussão, nos últimos anos, da teoria da reprodução social por algumas acadêmicas feministas, notadamente a partir da crise financeira que atingiu níveis globais em 2008, oferecendo leituras sobre como as novas configurações das relações de trabalho, bem como dos processos de geração e sustentação da vida, impactam a organização social das mulheres. Essa discussão acompanha também a retomada, com maior intensidade, dos estudos marxistas na teoria social como ferramenta para desvendar os arranjos contemporâneos entre capital e trabalho, além da emergência de um novo ciclo de lutas globais e de atores sociais que expõem a maior precarização das condições de existência<sup>72</sup>. Essa precarização é intensificada, em grande parte das vezes, por decisões políticas (a flexibilização do regime de trabalho, a redução de gastos sociais, políticas de austeridade, dentre outras medidas) que tornam mais dificultosas ou quase irrealizáveis as atividades atreladas à reprodução, e por isso, algumas autoras entendem a crise atual como a “crise da reprodução” ou a “crise do cuidado”. (ARRUZZA, BHATTACHARYA E FRASER, 2019).

Como argumentamos no capítulo anterior, as políticas urbanas para as mulheres, representam-nas, recorrentemente, no papel de responsáveis pela reprodução social e destacam a contribuição que proporcionam ao desenvolvimento urbano através da gestão dos recursos, serviços e infraestrutura de seus lares e comunidades. Por conhecerem melhor o funcionamento dos seus territórios, são posicionadas como colaboradoras na mediação com o poder público e na gestão de crises. Mesmo as políticas de suporte econômica às mulheres, frequentemente ancoradas na proposta de microempreendedorismo feminino, são justificadas a partir do papel reprodutivo que exercem; a confiabilidade para contratar empréstimos é medida pela subordinação à vida familiar.

<sup>72</sup>A redução das políticas de proteção social, das instalações e serviços públicos e a propagação das medidas de austeridade são alguns temas recorrentes. Esse assunto é muito denso e não é o nosso objetivo fazer uma exposição exaustiva por nos desvirtuar do tema central a esse trabalho. É importante mencioná-lo apenas para contextualizar a retomada da teoria da reprodução pelas acadêmicas feministas e está quase sempre presente na justificativa das autoras para revisitar o feminismo marxista.

Projetam-se expectativas de que elas seriam mais leais porque “não podem fugir” em razão do vínculo que estabelecem com o lar. Além disso, elas reverteriam todos os seus ganhos para o sustento dos seus dependentes, assim, investir nelas significaria proporcionar bem-estar aos que as cercam também. Para compreender os enquadramentos e sentidos atribuídos ao papel social das mulheres nessas políticas, figura-se necessário ter em conta como a reprodução social é organizada historicamente, as lutas sociais que são desencadeadas a partir dessa esfera e as estratégias encontradas para estabilizá-la nos diferentes regimes de acumulação. Embora algumas referências históricas destacadas aqui tratam da experiência norte-americana, o objetivo aqui não é usá-la como modelo, mas disso extrair tendências de institucionalização de certas estratégias feministas que, embora tenham conquistado legitimidade em espaços de poder, convergiram com os propósitos do projeto neoliberal.

A reprodução social, de modo geral, trata da análise do trabalho, das relações sociais e instituições, tanto quanto dos recursos materiais e emocionais que concorrem na formação do elemento central do sistema produtivo: a força de trabalho. Na realidade, Silvia Federici (2013) faz uma importante ressalva: a reprodução social forma pessoas, o capitalismo que as transforma em força de trabalho. Os entraves que o capitalismo impõe para que tenhamos que dispor do nosso trabalho para adquirir meios para reproduzir-nos, faz com que ela conclua que não temos liberdade de reprodução (p. 164). O marxismo foi primordial para lançar luz sobre essa peça principal da engrenagem da produção do valor, que são os seres humanos que dispõe de sua capacidade, energia e tempo para gerar excedente. Tudo aquilo que ele executa durante o período laboral e não é revertido para o seu sustento, é o lucro que alimenta o capital. Nancy Fraser define com muita precisão esse processo:

(...)a economia capitalista conta com - pode-se dizer, pega caronas nas - atividades de provisão, cuidado e interação que produzem e mantêm laços sociais, embora não lhes confira valor monetário e os trate como se fossem livres. Variadamente chamada de *cuidado*, *trabalho afetivo* ou *subjetivação*, essa atividade forma os sujeitos humanos do capitalismo, sustentando-os como seres naturais corporificados e, ao mesmo tempo, constituindo-os como seres sociais, formando seu *habitus* e o ethos cultural em que se movem. O trabalho de gerar e socializar os jovens é fundamental para esse processo, assim como cuidar dos

idosos, manter os lares e os membros da família, construir comunidades e sustentar os significados compartilhados, as disposições afetivas e os horizontes de valor que sustentam a cooperação social. (Tradução nossa. FRASER, 2017, p. 23)

Segundo Tithi Bhattacharya (2017), enquanto os economistas clássicos direcionavam sua atenção para a mercadoria, e a correspondência entre oferta e demanda, o materialismo histórico colocou no centro de análise da economia as relações de produção e a extração de valor por meio do trabalho (p.75). O que compele o trabalhador a trocar a sua força de trabalho por um salário? Em quais circunstâncias o ser humano permite que seu tempo, sua vitalidade e suas habilidades adquiridas sejam consumidos para o benefício de outrem, se dispondo a laborar além do necessário para manter-se, para então produzir mais-valor ao capital? Essas foram perguntas fundamentais suscitadas pelo marxismo para o qual a economia era, essencialmente, relação social condicionada por fatores históricos e materiais.

Apesar de nos seus escritos, em especial no Capital I, Marx ter indicado que essa peça fundamental à economia, que é a força de trabalho, dependia largamente de atividades laborativas e recursos não contabilizados no sistema produtivo, nem ele e nem seus sucessores teorizaram suficientemente sobre como essas relações se constituem ou se organizam, tampouco as lutas específicas que emergem dessa esfera e como atingem o circuito da mercadoria. Sobre isso, Tithi Bhattacharya esclarece:

A “singularidade” da força de trabalho está no fato de que, embora não seja produzida e reproduzida pelo capital, é vital para o circuito de produção do próprio capital. Em Capital, Marx não teoriza esse segundo circuito, mas simplesmente observa que “a manutenção e reprodução da classe trabalhadora continua sendo uma condição necessária para a reprodução do capital” e que “o capitalista pode seguramente deixar isso para a orientação de autopreservação e propagação do trabalhador”. (Tradução nossa. BHATTACHARYA, 2017, p. 80).

Na década de 70, através da luta pela remuneração do trabalho doméstico, feministas marxistas tomaram para si a tarefa de desvendar as dinâmicas do circuito da reprodução social, a base material e as práticas sociais que geravam os processos vitais para constituir e sustentar os sujeitos que moviam o modo de produção capitalista. A luta pela remuneração do trabalho doméstico foi uma estratégia elaborada pelo movimento feminista para lançar luz sobre os

mecanismos de naturalização da exploração do trabalho não pago realizado pelas mulheres, ao qual foram submetidas através da construção de ideais sobre o exercício da vocação maternal e a necessidade de realizar essas tarefas “por amor”. Segundo Federici:

A diferença com o trabalho doméstico reside no fato de que este não foi só imposto às mulheres, mas transformado em um atributo natural da nossa psique e personalidade feminina, uma necessidade interna, uma aspiração, proveniente supostamente das profundidades do nosso caráter de mulheres. O trabalho doméstico foi transformado em atributo natural em vez de ser reconhecido como trabalho já que estava destinado a não ser remunerado. O capital tinha que nos convencer de que é natural, inevitável e inclusive uma atividade que te faz sentir plena, para assim fazer-nos aceitar a trabalhar sem obter um salário. (Tradução nossa. FEDERICI, 2013, p. 37).

Ela também destaca que, nos Estados Unidos, as primeiras a impulsionar essa pauta foram as “*welfare mothers*”, majoritariamente composto por mulheres negras, que demandavam o benefício *Aid to Families with Children (AFC)*, sinalizando a necessidade de tornar público os custos do trabalho reprodutivo através do subsídio estatal (FEDERICI, 2013, p.162). Como veremos mais a frente, o ativismo das “*welfare mothers*” reivindicou a ampliação desse benefício que existia desde 1935 (e funcionou até 1996) e que conferia ajuda financeira a famílias monoparentais com filhos dependentes ou que tinham renda muito baixas. Elaborado, num primeiro momento, sob bases maternalistas, com a intenção de evitar que as mulheres tivessem que trabalhar fora do lar para poderem dedicar-se exclusivamente à família, depois foi ressignificado através da luta das *welfare mothers*. Para uma parcela do movimento feminista, entendia-se que o benefício também tinha a função de compensar os custos da reprodução social àquelas que, por estarem em postos de remuneração muito baixa, encontravam maior dificuldade em realizá-la (o que, muitas vezes, significava ter que trabalhar mais). Nas palavras de Silvia Federici:

A luta das *welfare mothers* não só situou a questão do trabalho reprodutivo na agenda política nacional, ainda que dissimulado com um “assunto de pobreza”, como também deixou claro que o governo já não podia esperar seguir regulando o trabalho das mulheres mediante a organização do salário masculino durante muito mais tempo. Começava uma era em que o governo ia ter que lidar com as mulheres diretamente sem a mediação dos homens. (Tradução nossa. FEDERICI, 2013, p. 75).

Na perspectiva materialista, a opressão das mulheres estava ligada às

práticas de exploração e invisibilização do trabalho reprodutivo que exerciam. Foi uma década de debates calorosos em torno de algumas questões centrais, como a relação entre capitalismo e patriarcado, entre produção e reprodução (se eram etapas diferentes de um único sistema ou se formavam sistemas distintos), bem como se o trabalho doméstico realizava mais valia. No entanto, essas discussões foram amornadas nas décadas seguintes, segundo David McNally e Susan Ferguson (2017), tanto em razão da virada linguística na teoria social, como pelo avanço do neoliberalismo, acompanhado de um recuo dos movimentos socialistas. As análises que recorriam à totalidade social para explicar a realidade foram consideradas “fossilizadas” diante dos estudos de identidades, discursos e microrrelações<sup>73</sup> (McNally e Ferguson, 2017, p. 9).

Em virtude disso, o livro de Lise Vogel, *“Marxism and the Oppression of Women: Toward a Unitary Theory”*, lançado em 1983, teve pouca repercussão no momento de sua aparição, mas atualmente é de grande importância para a retomada das pesquisas sobre a reprodução social. Vogel enfrentou, com uma leitura atenta ao “Capital” de Marx, as principais questões suscitadas pelas feministas materialistas no debate sobre o trabalho doméstico. Em primeiro lugar, ela concluiu que a reprodução não forma um sistema distinto da produção (uma ideia movida pela “teoria dos dois sistemas”), mas corresponde a uma etapa diferente do mesmo processo. O principal efeito dessa percepção é demonstrar que as mudanças em uma esfera podem produzir resultados significativos na outra. Isso não significa, no entanto, aceitar uma explicação simplista que subsume as práticas sociais da reprodução à lógica econômica, muito menos entender como o seu reflexo. Apesar da integração desses dois circuitos, e o impacto mútuo de um sobre o outro, existem dinâmicas específicas a cada um em decorrência de relações e conflitos que lhes são próprios.

Uma das características bastante significativa que os distingue é que a força de trabalho, principal finalidade do circuito da reprodução, na maior parte do tempo, é gerada e sustentada por relações não-mercantis. Isso significa que, até

<sup>73</sup>Exceções particularmente interessantes vieram de contribuições do campo da interseccionalidade e do feminismo negro para pensar a dominação e a exploração exercidas sobre corpos racializados e generificados. Para McNally e Ferguson (2017), os trabalhos de Patricia Hill Collins e Angela Davis se destacam em razão de apresentarem a coprodução dos marcadores sociais da diferença por meio de uma análise materialista da realidade.



os nossos dias, as atividades de geração de novas gerações de trabalhadores, tanto quanto sua formação, e a manutenção e regeneração daqueles que já estão ativos, dependem em grande parte de relações de parentesco (e o modelo idealizado para isso resta sendo a família nuclear) e cria valor de uso (e não valor de troca) (McNALLY & FERGUSON, 2017, p.35).

Essa tese orientou os estudos do campo da reprodução social após a sua retomada em anos mais recentes, pois como apresentam McNally & Ferguson (2017), o fato de o trabalho doméstico produzir a força de trabalho que gera valor para o capital, fez crer a muitas acadêmicas que, em consequência, as atividades exercidas no lar também formavam mais-valor. No entanto, as relações ali tecidas não geravam lucro e nem tinham essa finalidade. Os laços sociais e as práticas exercidas no espaço doméstico são orientadas por outros sentidos, como o afeto, a moralidade, o senso de responsabilidade, hierarquias e interdependência. Apesar de não serem relações mercantis, o conjunto de atividades e vínculos que se formam no âmbito da reprodução são fundamentais para o circuito da produção, sem os quais todo o sistema se desmoronaria.(p. 35).

O lar é, por excelência, o lugar no qual a grande parte das atividades reprodutivas se realiza, mas não é o único. A própria indústria incorporou e mercantilizou alguns itens e serviços que antes dependiam exclusivamente do trabalho doméstico, como alimentos e vestimentas (o que não reduziu, necessariamente, a carga de trabalho e o custo de vida) (McNALLY & FERGUSON, 2017, p. 39). Além disso, existem instituições que também compõem esse circuito como a escola, o sistema de saúde, a previdência social, as instalações de lazer, dentre outros (BHATTACHARYA, 2017, p. 73). O circuito da reprodução é, então, uma rede complexa de instituições, relações, pessoas e práticas que geram vida, formam sujeitos, dão-lhe sustento, e regeneram corpo e mente. Essa rede não é natural e muito menos a-histórica. Como demonstrou Nancy Fraser (2017), o campo da reprodução é movido por lutas sociais e práticas institucionais que movem os limites entre o âmbito privado e público.

Fraser, em sua contribuição ao livro “Social Reproduction Theory” (2017), apresenta as formas de organização do trabalho reprodutivo nas três fases de acumulação do sistema capitalista, trazendo reflexões sobre os desafios atuais



no que chama de “crise do cuidado”. Segundo Fraser, essa crise consiste em uma contradição no centro do capitalismo atual, que ao mesmo tempo em que necessita do trabalho reprodutivo para repor a força de trabalho, mina pouco a pouco as principais formas de sua realização (FRASER, 2017, p. 22). Isso porque a lógica de saqueio do modelo corrente de acumulação tende a privatizar e dificultar o uso de recursos (como a água, a terra, o sistema de saúde, pensões, dentre outros) ou realização de práticas comuns que possibilitam a execução das atividades da reprodução diariamente. Tanto ela quanto outras autoras dessa linha de pesquisa, como Isabel Bakker (2003), Silvia Federici (2013) e Tithi Bhattacharya (2017), notam uma tendência à reprivatização da reprodução social, jogando à administração da vida privada (doméstica e comunitária) as responsabilidades para a manutenção dessas práticas vitais, o que aumenta o nível de exploração do trabalho feminino e empurra para o setor informal, funções que antes estavam a cargo do Estado.

Para compreender a composição da reprodução social no capitalismo neoliberal financeirizado, Nancy Fraser passa pelos dois regimes de acumulação históricos que o antecederam. O primeiro, que marca o século XIX, foi o do capitalismo liberal competitivo, no qual os países imperialistas europeus disputavam mercados para escoar sua produção industrial, enquanto exploravam o trabalho e os recursos das regiões periféricas do mundo. Ainda que os trabalhos mais pesados e mais bem remunerados, nas fábricas em território europeu, fossem priorizados aos homens, mulheres e crianças também eram recrutados para laborar longas horas. Marx e Engels, ao observar esse processo, apontavam erroneamente para o sinal de destruição da família e do poder patriarcal na era da industrialização. O que se passou no decorrer da consolidação desse regime foi o contrário: uma promoção idealizada da família nuclear moderna, “criando novos significados intensificados da diferença de gênero; e modernizando a dominação masculina” (Tradução nossa. FRASER, 2017, p. 26).

A era da industrialização proporcionou esferas rigidamente separadas entre a produção econômica e a reprodução social, enquanto a primeira se realizava no local de trabalho, a outra se restringia ao espaço doméstico. Deste modo, as atividades reprodutivas ficaram completamente afastadas do circuito de valor e

relegadas às trabalhadoras e aos trabalhadores para gerenciá-las fora do tempo de serviço. Para tanto, a família nuclear sólida era o modelo ideal, no qual cada unidade se encarregava das tarefas de cuidado. Na classe média, essa ideologia se transformou em culto à domesticidade e à privacidade, que resultava em aflição por uma marcação rigorosa dos limites entre o público e o privado (McCLINTOCK, 2003). Das mulheres, esperava-se a dedicação à família e ao lar, e a “desonra” da transgressão do papel que lhe era atribuído era causa de pânico moral<sup>74</sup>.

As rígidas expectativas em relação à mulher – de ser esposa e mãe amável, dócil, casta e habilidosa na administração da casa – não se realizavam por completo, dependendo largamente da classe social a qual pertenciam, porém serviam de marcadores de reconhecimento ou punição. Em um livro no qual Hester Eisenstein demonstra as mutações das estratégias feministas em relação às mudanças na esfera do trabalho, com o objetivo de refletir sobre as interações entre feminismo e neoliberalismo, a autora afirma que:

A ideologia vitoriana de esferas separadas não pôs fim ao trabalho das mulheres por salários. Mas serviu para estigmatizar as mulheres que procuravam trabalhos por salários, o que incluía mulheres afroamericanas, anteriormente escravizadas, e mulheres imigrantes, acentuando assim as diferenças de classe. O efeito geral do código doméstico durante este período foi manter os salários das mulheres tão reduzidos que ser trabalhadora era visto como um problema social. (Tradução nossa. EISENSTEIN, 2009, p. 41).

Eram poucas as mulheres, mesmo no norte global, que, de fato, estavam desobrigadas a laborar fora de casa e cumpriam esse papel de dedicar-se exclusivamente ao lar. A maior parte pertencia à classe trabalhadora e precisava complementar a renda familiar através do trabalho fabril e, assim como as crianças, recebiam salários muito inferiores aos dos homens. Ao mesmo tempo em que isso causava horror à moralidade da época como um sinal de destruição da família e do descumprimento da natureza feminina, o recrutamento dessa força de trabalho era vista como um “mal necessário”.

Havia, no entanto, um desequilíbrio nesse modelo, no qual se esperava que as mulheres laborassem fora, mas também estivessem no lar para cuidar das suas famílias. Segundo Nancy Fraser, as legislações protetivas às mulheres e às

<sup>74</sup>Esse tema foi desenvolvido na minha dissertação de mestrado. Para aprofundamento: (BRANDÃO, 2015)

crianças foram pensadas como uma forma de estabilizar essa contradição (FRASER, 2017, p. 26). Baseadas na crença de que mulheres eram frágeis assim como crianças, e por isso tinham necessidades especiais, essas legislações foram implementadas para reduzir a jornada de trabalho, proibir o trabalho noturno e a execução de ofícios considerados pesados. Essa proteção, contudo, não abrangeria as mulheres e crianças negras, já que elas eram brutalizadas, consideradas insensíveis à dor, e mais resistentes à força e ao cansaço.

De acordo com Hester Eisenstein, a defesa das legislações protetivas no trabalho foi uma pauta que uniu mulheres de diferentes classes sociais (em especial, mulheres de classe média “reformadoras” e sindicalistas) até 1920 nos Estados Unidos, ano em que foi aprovado o direito feminino ao voto (limitado às mulheres brancas em razão da segregação racial). A organização *Women’s Trade Union League* (WTUL) defendia, baseada numa perspectiva maternalista, que as mulheres mais pobres precisavam de suporte para conseguirem cumprir seus deveres no espaço doméstico. Na decisão *Muller v. Oregon* da Suprema Corte, reconheceu-se a necessidade de proteção estatal às mulheres sob a justificativa da fragilidade feminina e dos deveres maternais (EISENSTEIN, 2009, p. 42). Essa ideia resultou também na criação de uma pensão especial para mães que, por serem viúvas ou terem sido abandonadas por homens, eram obrigadas a trabalhar para sustentar seus filhos. A pensão não evitava que elas trabalhassem, mas submetia o emprego às exigências do cumprimento dos deveres domésticos (EISENSTEIN, 2009, p. 123).

O modelo da reprodução social baseado na separação rígida entre as esferas do trabalho e do lar, centrado na família nuclear com legislações protetivas para conservar o papel social atribuído à mulher, não sustentou, verdadeiramente, o regime liberal de acumulação. As trabalhadoras e os trabalhadores organizavam-se, cada vez mais, em sindicatos e partidos para realizar greves e denunciar as condições insalubres no qual laboravam, os baixos salários que não eram suficientes para manter suas famílias e a instabilidade do emprego, ameaçado por qualquer flutuação na economia (FRASER, 2017, p. 27). As mulheres também participavam dos sindicatos para lutar contra a dominação masculina, questionar o papel social que lhes era imposto e exigir tratamento igualitário.

Entre 1920 e 1960 nos Estados Unidos, as leis protetivas acenderam divergências significativas entre feministas sindicalizadas e feministas de classe média. Em 1923, a *National Women's Party (NWP)* apresentou ao congresso uma emenda por direitos iguais (*equal rights amendment*) para acabar com as restrições que impediam que as mulheres recebessem o mesmo tratamento que os homens no espaço de trabalho e, devido a isso, argumentavam que não alcançavam o mesmo nível de competitividade (EISENSTEIN, 2009, p. 45). Essa organização recebeu apoio tanto da Câmara de Comércio como da Associação Nacional de Manufatureiros. Para Eisenstein (2009), essa pauta explicitou diferenças de classe importante, dividindo, por um lado, mulheres que tinham condições materiais para almejar postos mais altos na carreira e, por isso, queriam a aprovação da emenda, e por outro, trabalhadoras alocadas em postos de baixa remuneração que entendiam que sem as leis protetivas ficariam ainda mais vulneráveis (p.46). Ou seja, ainda que essas legislações fossem baseadas em ideias patriarcais sobre a natureza e o papel da mulher enquanto mãe e esposa, o desafio às normas de gênero no plano da igualdade formal, por si só, deixaria as trabalhadoras, alocadas em empregos mais precários, expostas aos interesses patronais.

Após a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, o Estado de bem-estar social (*welfare state*), através do dirigismo econômico, se converteu no novo regime de acumulação, através do qual tornavam-se públicas algumas responsabilidades da reprodução social (FRASER, 2017, p.29). Projetava-se criar um sistema mais estável a longo prazo, controlando o desemprego e contendo as insatisfações populares com algumas concessões de políticas sociais. Sistema público de saúde, escolas, creches, programas de moradia, assistência social e pensões passavam ao provimento do Estado visando garantir uma força de trabalho mais saudável, disciplinada e disposta, e aumentar a capacidade de consumo por unidade familiar, incentivando o crescimento das indústrias. Apesar de o período de duração desse modelo ter sido considerado “os anos dourados” nos países de industrialização avançada, como nos EUA, essas políticas tinham limites bem explícitos.

Em primeiro lugar, a população negra estava excluída de quaisquer

benefícios, pois a legislação de segregação racial do sul (Jim Crow) ainda vigorava. Além disso, a seguridade social não abrangia trabalhadores domésticos e agricultores, setores onde a maioria das pessoas negras era empregada. Ademais, o modelo de bem-estar, ainda que tenha norteados alguns países de industrialização tardia, teve sua implementação bastante restrita em razão da priorização do rápido crescimento e a posição subalternizada na economia mundial, que reproduzia as amarras de processos neocoloniais, drenando parcela dos excedentes para os países centrais.

Esse regime também reforçou os papéis de gênero e a autoridade masculina na família. O modelo de bem-estar dependia largamente do salário familiar que era calculado na base do que era necessário para o trabalhador sustentar a si mesmo e os seus dependentes. A figura que provinha a família era o homem, enquanto as mulheres, se participavam do mercado trabalho, tinham os seus salários mais baixos porque eram considerados suplementares. Além disso, elas também não tinham vínculo estável; em momentos de crise eram as primeiras a serem demitidas, já que o seu emprego não deveria ser central para o sustento de sua família. Estabelecia-se uma forma de organização social heteronormativa, na qual a unidade doméstica mediava a implementação das políticas estatais, fazendo com a estabilidade financeira dependesse, amplamente, de um homem provedor e uma mulher cuidadora, responsável pela administração do lar.

Apesar da mitigação das contradições sociais através da participação do Estado nas tarefas da reprodução social, isso ainda não resultou em significativos avanços na liberação da mulher, pois as exigências de cuidados nos espaços domésticos cresceram na medida em que se estimulava o aumento do consumo nas unidades familiares. Ademais, as mulheres dependiam materialmente dos homens, o que acarretava no reforço da autoridade masculina no âmbito da família. Assim, não obstante a maior proteção social oferecida, especialmente, a trabalhadores do sexo masculino e brancos, esse modelo manteve as hierarquias de gênero e a segregação racial (FRASER, 2017, p. 31). Em virtude disso, na década de 60, novos conflitos vêm à tona por meio do movimento pelos direitos civis do movimento negro e da segunda onda do feminismo.

As lutas feministas que emergem na segunda onda são marcadas por uma

variedade de pautas, que incluiu denúncias relativas a violência sexual e sexista, assédio no espaço de trabalho, discriminações salariais, desigualdades nas contratações para emprego e a subjugação das mulheres às atividades domésticas. Foi um período avivado por intensas discussões sobre as fontes de opressão da mulher, atribuídas à exploração do corpo e da sexualidade, à expectativa de cumprimento de papéis sociais baseados em diferenças sexuais e à heteronormatividade, como também ao trabalho reprodutivo não-remunerado. A década de 60 também marcou um aumento significativo de mulheres de classe média em empregos formais. Segundo informa Eisenstein (2009), nos EUA, “diferente do período entre 1940-1960 quando trabalhos de classe média contaram com um acréscimo de um quarto, agora eles contabilizavam metade do acréscimo. Mais surpreendentemente, o número de mulheres gerentes, oficiais e profissionais pulou para mais do quádruplo, de cerca de 3.3 milhões em 1960 para 17 milhões em 1990” (p.52).

Foi também um momento em que o debate sobre a proteção especial às mulheres no ambiente de trabalho deixou de ser um consenso entre as feministas sindicalizadas, pois o maternalismo no qual se sustentava passou a ser considerado um anacronismo. Ao mesmo tempo, a nova organização feminista *National Organization for Women (NOW)* passou a lutar fortemente para remover todas as barreiras que impediam as mulheres a ascenderem aos postos mais bem remunerados e competitivos (EISENSTEIN, 2009, p.55). Para esse movimento, tanto as legislações protetivas quanto o salário familiar eram armadilhas que mantinham a subjugação das mulheres, reforçando estereótipos de gênero que as confinavam à vida doméstica, por isso, deveriam buscar a libertação no acesso igualitário ao mercado formal de trabalho:

O ataque aos papéis sexuais estava ligado ao desejo das feministas de superar a noção tradicional de que as mulheres casadas não deveriam estar na força de trabalho remunerada. Como vimos, embora tal estigma nunca tenha impedido algumas mulheres casadas - especialmente a classe trabalhadora e o imigrante - de trabalhar, isso as restringiu radicalmente a empregos considerados adequados para mulheres. (É claro que as mulheres afro-americanas, da escravidão em diante, nunca tiveram o luxo de tais proteções, sendo submetidas às condições de trabalho mais severas e punitivas ao lado de seus homens; ver Davis, 1983). Agora, as mulheres lutavam e conquistavam o direito de ingressar nas ocupações mais estereotipadas do sexo masculino, do combate a incêndios ao policiamento, da mineração e da construção civil aos pilotos de aviação (MacLean, 2002).

(Tradução Nossa. EISENSTEIN, 2009, p. 63)

Quando, em 1935, as mulheres conseguiram a inclusão da pensão para mães através do programa *Aid to Families with Children (AFC)* no *Social Security Act*, uma importante legislação do Estado de bem-estar social, as mulheres negras ainda não estavam incluídas, em razão de uma concessão do presidente Franklin Roosevelt aos estados do sul. Ironicamente, a partir da década de 60, quando há uma expansão dos benefícios de bem-estar, fruto de uma enorme mobilização do movimento negro contra as discriminações do alcance dessas políticas estatais, o programa de ajuda às mães passa a ser identificado, publicamente e midiaticamente, com as mulheres negras (EISENSTEIN, 2009, p. 124). Ao mesmo tempo em que as políticas sociais eram ampliadas, uma campanha difamatória passava a ser organizada contra o que denominavam “cultura da dependência”. O relatório de Moynihan, de 1965, culpava as “famílias desestruturadas” pelos problemas, como crimes e tráfico de drogas, que atingiam as cidades em processos de desindustrialização. Esses discursos miravam contra, sobretudo, as mães negras.

Com a crise da década de 70, que promoveu uma reestruturação da economia, iniciou-se o processo de dismantelamento do Estado de bem-estar com discursos punitivos, especialmente, direcionados às chamadas *welfare queens*, culpando as mães beneficiárias de programas estatais pelos conflitos sociais que emergiam em algumas cidades americanas. Nesse momento, Hester Eisenstein registra a dificuldade da organização feminista *NOW*, que mais tinha crescido na segunda onda, de envolver-se na campanha contra as reformas do Estado de bem-estar, tanto por que as mulheres da organização não eram beneficiárias diretas dessas políticas, como também por que encontravam dificuldade de aliar o discurso maternal atrelado ao bem-estar com o anseio de expandir o acesso ao mercado formal através de argumentos contra estereótipos de gênero (EISENSTEIN, 2009, p. 126). Mesmo que tenha havido uma entrada tardia da *NOW* na campanha na década de 90, principalmente através das suas lideranças nacionais, a sua base, composta por mulheres brancas de classe média, ainda acreditavam que era preciso estimular a entrada das mães beneficiárias das políticas de bem-estar no mercado de trabalho:



Tínhamos um abismo na elite de base, onde muitas mulheres na base - membros do NOW ou colaboradores do NOW-LDEF [o fundo de defesa legal], por exemplo - apoiaram a ideia de empurrar as mães beneficiárias das políticas de bem-estar para o mercado de trabalho e concordaram com Clinton e os republicanos que algo deveria ser feito para impedir a “ilegitimidade”. Esses pontos de vista não eram inconsistentes com sua versão branca e de classe média do feminismo - uma versão que calibrou a independência em termos de colocação no mercado de trabalho e que igualava a igualdade ao controle da fertilidade, não ao direito de ter e cuidar dos filhos. Até certo ponto, as organizações nacionais de mulheres que se opunham ao projeto punitivo de bem-estar estavam em descompasso com seus círculos. (Tradução nossa. MINK APUD EISENSTEIN, 2009, p. 127).

A via de libertação através do trabalho só podia fazer sentido na pele da mulher branca de classe média que fora atingida pelos discursos biológicos e morais que a impedia de trabalhar fora, com base em afirmações sobre a sua vocação maternal e a necessidade de dedicar-se à família e à administração do lar. No entanto, essa era uma realidade muito restrita, pois a maior parte das mulheres trabalhadoras não puderam evitar o trabalho porque tinham que suplementar a renda familiar.

No caso das mulheres negras, não só estavam submetidas aos ofícios mais pesados e às longas jornadas, como também não recebiam qualquer proteção especial por serem mães. Ao contrário, as legislações protetivas tampouco o salário familiar as abrangiam; o tempo laborativo era tão exaustivo que não podiam dedicar-se à criação de seus filhos, pois o seu cotidiano era tomado cuidando dos filhos das outras (mulheres brancas de classe média). Elas eram, portanto, atingidas por outros discursos biológicos e morais, que afirmavam que tinham vocação para o trabalho pesado porque eram mais fortes, não sentiam dor e careciam de empatia para sentir afeto pelos seus pares. A emergência de organizações como a *National Black Feminist Organization* (1973) e a *Combahee River Collective* (1977) que explicitou essas diferenças e demonstrou que não era possível incluir as mulheres negras na grande narrativa criada pelas feministas brancas. Para esses grupos, o movimento da segunda onda do feminismo, que estava mais em destaque naquele momento, era muito limitado ao debate de gênero, quando era preciso “prática e análise integradas” das opressões de classe, raça e sexualidade (EISENSTEIN, 2009, p. 85).

A erosão do Estado de bem-estar social, que se estendeu durante as



décadas de 80 e 90, culminou na aprovação da lei *Personal Responsibility and Work Opportunity Act* de 1996. Antes disso, outras leis haviam sido aprovadas anteriormente para reduzir a capacidade de abrangência do programa de assistência às mães, limitando tanto a duração de concessão do benefício, como também exigindo que se inscrevessem em programas do governo de treinamento ou alocação para empregos.

Ao passo que se reduziam as políticas sociais, aumentava-se o recrutamento de mulheres em vínculos de trabalho mais precários e mal remunerados. Segundo Hester Eisenstein (2009), isso não acontece à toa, pois a diminuição ou perda dos benefícios do bem-estar aumentou a capacidade de imposição dos interesses das empresas, que não precisavam fazer mediação com os sindicatos porque tinham um contingente de mulheres propensas a aceitar empregos com salários baixos. Principalmente no setor de serviços, observou-se a tendência de substituição dos trabalhadores sindicalizados por trabalhadoras com menor poder de barganha para negociar as condições de trabalho (p.128).

Na medida em que o neoliberalismo avançava, com a retirada do provimento estatal das políticas sociais que davam suporte ao trabalho da reprodução social, a responsabilidade sobre esta é redirecionada às famílias e comunidades. No entanto, como as mulheres, que eram tradicionalmente incumbidas de realizar as atividades reprodutivas, foram recrutadas massivamente a trabalhos externos ao lar, tornou-se ainda mais dificultosa a possibilidade de performar o modelo liberal do século XIX (como vimos, nunca foi uma alternativa viável, para a maioria das trabalhadoras, o paradigma das duas esferas separas, porém foi um discurso que conseguiu se difundir ideologicamente naquele período).

Segundo Nancy Fraser (2017), essas condições promoveram a organização da reprodução social de duas maneiras: em relações mercantilizadas, para quem podia pagar, ou privatizadas para as que não podiam. Às que podem pagar, há à disposição um grande mercado de produtos e serviços, voltado a facilitar a “vida moderna”, no qual trabalham mulheres, não-brancas, em relações de trabalho precárias e mal remuneradas: lavanderias, diaristas, babás, *home-care*, restaurantes ou comidas industrializadas. Às que não podem e precisam

administrar privadamente os ônus da reprodução, incentiva-se a redistribuição das tarefas no lar, promovendo o ideal “moderno” de “família de dois provedores”, no qual os dois membros do casal trabalham e cuidam. Mais uma vez, reforça-se a heterossexualidade para estabilizar a contradição entre produção e reprodução.

Para algumas feministas marxistas, como a própria Nancy Fraser, e também Cinzia Arruza e Tithi Bhattacharya, que assinam juntas o manifesto “Feminismo para os 99%” (2019), a crise global está fortemente associada à reprodução social, na qual a busca incessante por lucro aniquila as formas comuns de geração e sustentação dos seres humanos:

(...)o regime acentua a contradição inerente ao capitalismo entre o imperativo da acumulação e os requisitos da reprodução social. Exigindo, ao mesmo tempo, um aumento na jornada de trabalho e a redução dos serviços públicos, o capitalismo exterioriza o trabalho de cuidado sobre as famílias e as comunidades enquanto reduz a capacidade de executá-lo (ARUZZA, BHATTACHARYA E FRASER, 2019, p. 116).

A significativa incorporação das mulheres, que foram historicamente responsabilizadas pela reprodução, em trabalhos externos ao lar, é acompanhada pela redução drástica de investimentos estatais e corporativos nessas atividades. Elas são recrutadas, sobretudo, em funções mercantilizadas do cuidado, tanto em casas de famílias, como babás, empregadas domésticas, assistentes de idosos, quanto em empresas terceirizadas de limpeza que prestam serviço para instituições públicas e privadas. Para Federici, o crescimento exponencial do setor de serviços demonstra, diferente de alguns autores que afirmam que o modo de acumulação atual expressou o derramamento da fábrica sobre todo o território (NEGRI & HARDT, 2010) que, o que de fato transborda, são as relações que partem do lar (FEDERICI, 2013, p.188). Assim, a entrada massiva das mulheres na força de trabalho assalariada externa à casa não expressa a superação da divisão sexual do trabalho e suas hierarquias, que tornavam invisíveis as atividades domésticas, mas uma reordenação da reprodução social que as mercantilizam através da indústria de serviço (para quem pode pagar).

Segundo Hester Eisenstein (2009), entre 1970 e 2000, nos EUA o número de empregos no setor de serviço mais do que dobrou, enquanto que a produção industrial teve um crescimento de apenas 15%. Dos 57 milhões de empregos criados, 60% foram ocupados por mulheres (p.28). Isso é proporcionado tanto

pela oferta de mão de obra barata, provocado pelo aumento da entrada das mulheres na força de trabalho, como também pela necessidade de oferecer serviços que substituem o trabalho doméstico feminino e as provisões sociais que eram prestadas pelo Estado(idem, ibdem).

Nos países do “norte”, a oferta desses serviços são propiciados, em grande parte, por mulheres que migram dos países do “sul” para preencher postos de baixa remuneração e de longas jornadas. Desse modo, frequentemente o ascenso de uma parcela de mulheres a altos cargos profissionais têm como efeito a necessidade de substituir os trabalhos domésticos que eram anteriormente deslocados sobre elas, pela prestação de serviços de cuidado realizados por outras mulheres. Em muitos casos, essas mulheres precisam deixar a sua família em seus países de origem e fazer remessas de dinheiro que dão suporte material à distância. Esse fenômeno é denominado na literatura feminista de “cadeia global de cuidado” ou “globalização do cuidado” (FEDERICI, 2013, p. 209).

Desse modo, é preciso balancear as rápidas associações que são feitas entre os grandes centros urbanos e a maior mobilidade social das mulheres, levando em consideração que o modelo da “cidade global” também foi acompanhado do aumento das disparidades sociais entre as mulheres. Se as cidades pós-fordistas por vezes são relacionadas a maior igualdade de gênero, é preciso ter em vista que grande parte das comodidades e praticidades da vida urbana, ofertadas em serviços e produtos que compensam o trabalho doméstico, são realizadas por outras mulheres, marcadas pela sua cor de pele e origem. Desse modo, o deslocamento atribuído às mulheres em anos mais recentes não foi distribuído e experimentado igualmente entre elas. Os dados que Hester apresenta da realidade norte-americana ilustram isso:

Uma classe de mulheres claramente se beneficiou significativamente dos ganhos do movimento das mulheres - mulheres trabalhadoras com ensino superior. “Até 2005, as mulheres representavam metade de todas as ocupações gerenciais, profissionais e afins, e esta foi a categoria profissional que viu o maior crescimento para mulheres em termos absolutos e relativos”. Para mulheres com diplomas universitários, “enquanto a mulher média nesta categoria ganhou US \$ 16,40 por hora em 1973 (em dólares de 2005), ela ganhou US \$ 21,30 por hora em 2005, um aumento de 30%”. [...]E as mulheres de cor? “A partir de 2005, o salário médio por hora para todas mulheres trabalhadoras foi de US \$ 12,50. Para uma mãe solteira com dois filhos trabalhando em tempo integral isto representa cerca de 153 por cento da linha de pobreza federal para uma família de três. Perto

de 60% de todas as mulheres negras e 67% de todas as mulheres latinas ganham salários por hora abaixo deste valor”(Luce e Brenner 2007, 122). (Tradução nossa. EISENSTEIN, 2009, p. 130).

Aqui também é preciso fazer uma ressalva que quando as mulheres se tornam mães, esses ganhos sofrem redução substancial. Ainda, a historiadora traz outro dado importante de tempos recentes, sobre o qual informa que 36% das famílias chefiadas por mulheres com crianças menores de 18 anos vivem na pobreza (EISENSTEIN, 2008, p. 131). Essas percepções sobre o aumento da disparidade social entre as mulheres, sobreposta em corpos que carregam outros marcadores sociais, com a raça e a origem étnica, e também agravado no exercício da maternidade, coloca o desafio de refletir as estratégias feministas em curso no campo das lutas sociais.

Com a proliferação de iniciativas institucionais e discursos de autoridades em nome da “igualdade de gênero” e do “empoderamento das mulheres”, a partir da década de 90, pode-se afirmar que o a pauta de gênero alcançou uma legitimidade política sem precedente, ao passo que também se tornou um forte recurso de legitimação, através do qual as instituições buscam projetar um perfil “moderno”, “diverso” e “democrático”. Em razão disso, algumas teóricas feministas, atualmente, têm questionado as estratégias feministas que se consolidaram também porque convergiram com interesses de estabilização do regime neoliberal. Apesar de ter contribuído para a mobilidade social de algumas mulheres, é questionável se essas estratégias podem ser traduzidas em ganhos para uma grande camada submetida aos entraves da organização da reprodução social tal como está disposta hoje.

Como vimos, a principal estratégia do feminismo liberal, ou *mainstream*, foi romper com os estereótipos de gênero que impediam que as mulheres pudessem ingressar no mercado de trabalho nas mesmas condições que os homens e concorrem em igualdade às promoções e carreiras de alta competitividade. Isso de fato proporcionou mais chances de autonomia às mulheres, em contraposição ao modelo do salário familiar do Estado de Bem-Estar, que naturalizou a dependência em relação às figuras masculinas, considerados os chefes da família. Também elevou o grau de conscientização dos mecanismos culturais e institucionais de discriminação e subjugação deste grupo social; posicionou mais

mulheres em cargos de decisão e de prestígio. No entanto, na medida em que as reformas exigidas para quebrar as barreiras de acesso ao mercado de trabalho ganhavam o terreno em diversas instâncias de poder, o regime de acumulação se reestruturava, mirando o desmantelamento da proteção social e a privatização da reprodução.

Embora um tanto esquemático, Nancy Fraser coloca esse problema de uma maneira que ilumina a encruzilhada na qual o feminismo se encontra no regime neoliberal. Em primeiro lugar, ela afirma que “a democracia social sacrificou a emancipação para uma aliança da proteção social com a mercantilização, mesmo quando mitigou as contradições sociais do capitalismo por muitas décadas” (FRASER, 2017, p. 31). Ainda que bastante limitado quanto a abrangência, pois o Estado de Bem-Estar não abarcava a população negra, tampouco chegava aos países subalternizados no regime industrial, as medidas de proteção social forneceram amparo à reprodução social. No entanto, o suporte era ancorado no modelo da família nuclear heterossexual, em que o chefe de família recebia o salário principal do qual dependiam os dependentes. Às mulheres, a principal via colocada para o seu sustento, era o casamento, no qual deveriam exercer a idealizada “vocação maternal” e organizar o espaço doméstico, “por amor”, para garantir uma força de trabalho sadia e disposta (já expomos a crítica posterior que veio da segunda onda do feminismo, especialmente da luta pela remunera o do trabalho doméstico). Desse modo, a relativa estabiliza o da reprodu o social foi fundada sobre as bases de investimentos públicos que reforçavam normas de gênero e impunha um regime disciplinar que foi contestado pelas lutas que emergiram na década de 70.

O capitalismo financeirizado, segundo Nancy Fraser, “gera uma configura o ainda mais perversa, na qual a emancipa o se une   mercantiliza o para minar a prote o social” (FRASER, 2017, p. 33). Emancipa o no sentido empregado, pela autora, no texto, refere-se às lutas que contestaram opressões e hierarquias baseadas em assunções de diferenças raciais, sexuais, de gênero, origem étnica, dentre outras. Com isso, Fraser direciona sua crítica a uma parte das estratégias dos movimento de emancipa o, que operou por dentro das instituições, e abriu espaços para reformas antidiscriminatórias que possibilitaram

a mobilidade no mundo do trabalho. No entanto, essa mobilidade é ancorada num individualismo liberal, que embora tenha possibilitado a ascensão de alguns, deixou uma camada da população desamparada. A liberalização das mulheres associada a reconfiguração da reprodução social, para um regime dualista, no qual quem pode pagar externaliza através do consumo, e quem não pode, tem que trabalhar mais, aumenta as condições de vulnerabilidade e subordinação a ocupações mal remuneradas, de longas jornadas e vínculos precários. Fraser chama atenção, também, para o fato de que o desequilíbrio entre o salário e os custos da reprodução têm gerado um processo de endividamento generalizado, porque o empréstimo surge como uma das saídas possíveis para acessar os recursos necessários à subsistência. Como explicam também Salar Mohandesi e Emma Teitelman, na mesma obra organizada por Tithi Bhattacharya:

Habilitada por ondas consecutivas de desregulamentação da década de 1970 até o presente, o crescente afastamento do capital financeiro dos processos de produção e a reorientação para a especulação provaram-se adequados para capitalizar a fonte da reprodução social. O recente crescimento do crédito, taxas bancárias e consumo financiado por dívida entre as famílias dos EUA indica como o setor financeiro tem lucros com o declínio dos salários reais e a retirada do governo das negociações de meados do século. Os pacotes de refinanciamento de hipotecas, a revogação das leis federais de usura e a proliferação de títulos lastreados em hipotecas são outros exemplos de como os capitalistas financeiros capitalizaram e, por sua vez, aprofundaram a crise da reprodução social. (MOHANDESI e TEITELMAN, 2017, p. 66).

Tendo em vista essa problemática, Nancy Fraser afirmar ser necessário “analisar as gramáticas alternativas do imaginário feminista para acessar o potencial emancipatório” (FRASER, 2013, p. 1). Isso significa perceber nas lutas de resistências hoje, principalmente no campo da reprodução social, as estratégias feministas que estão dispostas a romper “o caso de amor do movimento *mainstream* com a mercantilização” e forjar “uma nova aliança entre emancipação e proteção social” (FRASER, 2017, p. 36). A autora sinaliza que não se trata de se conformar à lógica disciplinar da proteção social, que exclui os sujeitos “não merecedores” por não se adequarem a subjetividades reguladas pelas normatividades estabilizadoras da reprodução social (exemplo: “mães dedicadas” ou “mulheres responsáveis”). Por consequência, insta-se reinventar os limites entre produção e reprodução e conceber as relações de gênero para além da matriz heterossexual que opõe homens e mulheres como sujeitos unívocos.

Como pontua Janet Halley (2018), em *Governance Feminism* o discurso feminista, nos últimos anos, não pode ser mais visto como externo às instituições, tampouco impotente. O desafio não é a mera inclusão ou reconhecimento, mas disputar os tipos de enquadramentos feitos em relação à pauta da igualdade de gênero. Na obra coletiva assinada junto às teóricas do Direito, Prabha Kotiswaran, Rachel Rebouché e Hila Shamir, as autoras realizam um balanço, dos últimos anos, de articulações pragmáticas na esfera do direito internacional, especialmente em relação ao reconhecimento de direitos das mulheres em temas ligados ao tráfico sexual, à prostituição e ao direito humanitário. Segundo as autoras, a aliança com setores conservadores legitimou medidas antidemocráticas “em nome das mulheres”, às vezes prejudicando outras mulheres, cujos interesses não são alcançados pelos enquadramentos das estratégias feministas vitoriosas na advocacia internacional. A pesquisa pede uma revisão dos últimos anos de negociação em instituições transnacionais e a responsabilização de estratégias feministas, reconhecendo que não é mais possível conceber o feminismo como impotente.

Em um sentido semelhante, a proposta da tese foi apreender qual noção de igualdade de gênero predominou nas políticas urbanas dos organismos internacionais, observando a regularidade dos enunciados que definiam as mulheres, os papéis que exerciam na cidade e principais políticas para integrá-la. Buscamos compreender a produção desses enquadramentos em relação às transformações discursivas no campo “gênero e desenvolvimento” e as contradições identificadas por autoras que observam uma incorporação seletiva das críticas feministas, que transforma a mulher em um sujeito empreendedor. Através da retomada dos estudos da reprodução social e o diagnóstico da crise nos últimos anos, perseguimos os efeitos das orientações dos organismos internacionais. Aproximamos a nossa visão sobre essa problemática à de Jules Falquet, segundo a qual:

(...)através da 'participação no desenvolvimento', essas instituições, lideradas pela ONU, construíram uma verdadeira estratégia de apropriação do trabalho material e de legitimidade moral do movimento de mulheres e feminista, para impor a globalização neoliberal sob as cores de um desenvolvimento consensual. (Tradução nossa. FALQUET, 2008, p. 84)

A nossa análise concluiu que as políticas urbanas para as mulheres têm



como efeito uma forma de participação regulada<sup>75</sup>, que não só produz uma despolitização, ou melhor, um esvaziamento do potencial mais contestatório e radical de suas lutas coletivas. Como vimos, essas políticas tendem a posicionar as mulheres enquanto colaboradoras do desenvolvimento urbano, deslocando sobre elas a responsabilidade pela gestão local das crises *permanentes* da esfera da reprodução social. Desse modo, apropriam-se do trabalho material que elas constroem como estratégias de sobrevivência, tanto em seus lares como em seus territórios, para transformá-los em mecanismos “oficiais” (ainda que informais) de administração dos bens coletivos. Há também uma apropriação da legitimidade moral, na medida em que através da instrumentação de mecanismos participativos, sob a justificativa do reconhecimento do potencial organizativo das mulheres e da necessidade de integrá-las à tomada de decisões na administração dos recursos locais, conserva-se uma política de cidade cada vez mais privatizante. De fato, como coloca Faranak Miraftab (2004), “as políticas neoliberais globais de privatização e recuperação plena na providência de serviços básicos lança simultaneamente e contraditoriamente processos seletivos de inclusão e exclusão para os pobres, e em particular para as mulheres” (p. 2).

Assim, a percepção da construção de redes informais de solidariedade, formadas por mulheres, para desenvolver estratégias de luta contra processos de despossessão, não redimensiona as orientações macroeconômicas dos organismos internacionais que insistem em um projeto de cidade que a transforma em uma peça de engrenagem na dinamização do mercado global. Trata-se de um projeto de cidade que reorienta as funções públicas, jogando para administração da vida privada toda a responsabilidade da reprodução social. O acesso a bens de consumo coletivo passam a depender da proatividade dos pobres, através da sua capacidade de pagar ou dispor do seu trabalho para lutar pela própria sobrevivência. Enquanto isso, os recursos do poder público priorizam infraestrutura e serviços direcionados

75A inspiração dessa ideia vem do artigo de Faranak Miraftab denominado “Invited and Invented Spaces of Participation: Neoliberal Citizenship and Feminist ‘Expanded Notions of Politics’” (2004). A urbanista faz um trocadilho com as palavras “invitar” e “inventar” para referir-se ao uso seletivo do mecanismo de participação pelo discurso do desenvolvimento internacional *mainstream*, no qual a integração das organizações de mulheres é tratada sob argumentos de “eficiência”, reconhecendo apenas aquelas que contribuem para a administração dos recursos locais através de redes informais de apoio em que elas dispõem de trabalho gratuito. São essas redes informais de participação que esse discurso reconhece, ignorando simultaneamente organizações com potencial mais emancipatório.



a atrair o capital especulativo que vislumbra janelas de oportunidade para ampliar mercados.

## 5.

### Considerações Finais

Quando Henri Lefebvre teorizou sobre o “direito à cidade”, as insurreições estudantis e operárias que despontaram em maio de 68, opunham-se à disciplina e à homogeneização do urbanismo moderno. De fato, no Estado de Bem-Estar Social, predominou-se uma concepção de espaço urbano funcionalista no qual, para dissipar as contradições sociais, o principal instrumento de intervenção do poder público, o macroplano diretor, mirava a implementação de serviços padronizados em massa e, através do zoneamento, delimitava setores especializados para cada área da cidade. Com o objetivo de estabilizar o regime de acumulação, o Estado incorporou às funções públicas algumas responsabilidades sobre a reprodução social através da prestação de serviços de atendimento às necessidades básicas da população. As políticas de provimento universal visavam organizar a força de trabalho e incentivar o crescimento industrial através do aumento do poder de consumo por unidade familiar.

Para Lefebvre, a reprodução social sob a vigilância do Estado reduziu a espontaneidade da vida cotidiana e fragmentou a experiência do “vivido” em atos elementares que geravam, sustentavam e regeneravam a força de trabalho, sem, contudo, possibilitar espaços para a criação e manifestação da singularidade. A luta pelo direito à cidade revelou a demanda de reapropriação do espaço-tempo, o desejo de coproduzir o espaço urbano, expressar a diferença e, finalmente, liberar a reprodução social das amarras da rotina programada e estratificada. Portanto, não se tratou apenas de reivindicar o acesso a serviços e infraestruturas de uso coletivo de qualidade, mas refletiu também o desejo de transformá-los para recuperar a condição de sujeitos de sua própria história e estabelecer novas relações de cooperação.

A segunda onda do feminismo provocou uma expansão das fronteiras entre o público e o privado, contribuindo para a ampliação dos sentidos das lutas pelo direito à cidade. Expôs a necessidade de coletivizar a parte do trabalho reprodutivo que fora escanteado para a vida doméstica e deslocado sobre os ombros das mulheres. O trabalho não remunerado que elas exerciam no âmbito

privado reforçava a dependência em relação à autoridade masculina. O Estado de bem-estar manteve a família nuclear como princípio organizativo da sociedade através do qual a mulher encontrava o seu sustento por mediação do chefe de família, cujo salário dava suporte a ele e aos seus dependentes. Ainda que a mulher exercesse trabalho remunerado externo ao lar, o seu salário era tratado como suplementar ao do homem e, portanto, não garantia a sua autonomia e estabilidade financeira.

Portanto, formaram-se lutas contra as expectativas de cumprimento de papéis sociais que reificavam uma ordem de gênero desfavorável às mulheres, uma vez que as sinalizavam a uma posição de subordinação. Uma das principais estratégias adotadas pelo movimento feminista hegemônico foi eliminar as barreiras de acesso ao mercado formal de trabalho, como as legislações protetivas que, ancoradas numa visão maternalista, impediam que as mulheres pudessem concorrer a cargos mais competitivos. Deste modo, apostou-se em mudanças culturais e na reforma de mecanismos institucionais de discriminação para permitir a ascensão das mulheres a cargos de liderança e mais bem remunerados, considerando a via do acesso ao mercado como principal veículo para a emancipação.

Com a reestruturação econômica das décadas de 70 e 80, elaborada como reação aos levantes de 68, o Estado passa por reformas de desengajamento das obrigações de provimento dos direitos sociais e desloca aos municípios a tarefa de captar recursos próprios para alcançar a autonomia financeira. Essa diretriz chega aos países do sul por meio do ajuste estrutural no qual, em um primeiro momento, a negociação de empréstimos com as instituições financeiras supranacionais é realizada sob condicionalidades de redução dos gastos públicos.

Posteriormente, as agências multilaterais passaram a prestar assessoria técnica para orientar a descentralização administrativa e orçamentária de modo a tornar os municípios autossuficientes, aprendendo a formar suas receitas através da captação investimentos privados e a de financiamento de bancos externos. Assim, os governos locais são incentivados a ofertar infraestrutura física e social que tornam as cidades atrativa para cativar um público consumidor e, assim, mobilizar a entrada de capital exterior e privado.

Como vimos, desde o encontro Habitat II, a descentralização e o desenvolvimento de parcerias está na ordem do dia, tanto com o setor empresarial, quanto com ONGs e organizações locais. A participação dos indivíduos e das redes comunitárias parecem ser mobilizadas com o intuito de engajar os diferentes atores no projeto de desenvolvimento, por um lado, colaborando na gestão dos conflitos sociais e, por outro, dispondo de tempo e energia para trabalhar em favor da redução dos custos da reprodução social. Assim, “todos” são estimulados a participar, desde que para contribuir a tornar a cidade competitiva e atrativa no mercado mundial. A estabilidade social e a mão de obra mais barata, por sua vez, são características que o capital financeiro busca para ampliar mercados e gerar mais lucro.

É também na Agenda Habitat II que se sinaliza a necessidade de promoção da igualdade de gênero e de políticas de promoção da participação das mulheres na gestão local. Através da investigação de documentos produzidos posteriormente ao encontro, concluímos que o reconhecimento do envolvimento das mulheres na formação de redes de apoio, construídas sob a necessidade de coletivizar a sobrecarga de trabalho provocada pela privatização da reprodução social, ao invés de provocar um redirecionamento desse projeto de cidade, fez com que elas fossem posicionadas como principais colaboradoras para o desenvolvimento.

Mostramos que esse conceito de gestão urbana transforma as atividades de cuidado em consumo para aquelas que podem pagar, e empurra para a administração da vida privada, através de estratégias de sobrevivência informais, para aquelas que não podem e precisam compensar com o aumento do tempo de trabalho. Uma parte significativa da força de trabalho feminino é absorvida pela cidade pós-fordista principalmente no setor de serviços, que também amplia o nicho de mercado para essas atividades que estavam antes deslocadas sobre as mulheres, bem como para funções de limpeza e manutenção. São postos de trabalho que absorvem, principalmente, mulheres marcadas por cor, raça e origem étnica, em regimes de longas jornadas e baixa remuneração.

Desse modo, a mobilidade social das mulheres associada ao processo de urbanização contemporâneo deve ser ponderada com a compreensão de um

fenômeno mais complexo que, por um lado permite a ascensão de uma pequena parcela que consegue atingir um alto potencial de consumo, mas que para uma grande maioria significou o aumento da exploração de sua força de trabalho. Na nossa pesquisa das recomendações da ONU-Habitat, as principais vias para remediar esse fenômeno reforçam o modelo de privatização da reprodução social e o deslocamento de mais responsabilidades sobre as mulheres. Ainda, a representação das mulheres que é valorada é a da “boa mãe”, submetida às expectativas de dispor do seu trabalho “infinito e elástico” e reverter todos os seus ganhos para dar suporte à família. Portanto, trata-se de um discurso de participação regulada, que se apoia na expectativa de disposição do trabalho material da mulher baseada em uma representação sobre ela que reitera a ordem de gênero dominante; ao mesmo em tempo que se apropria da legitimidade moral que suas organizações coletivas conquistaram em anos recentes, promovendo uma imagem de gestão urbana “inclusiva”, “diversa” e “moderna”.

Se o direito à cidade emerge do desafio de liberar a reprodução social do cotidiano programado e estratificado, atualmente é preciso enfrentar os mecanismos de despossessão que impõe às pessoas a responsabilidade de solucionar autonomamente e individualmente, dia a dia, a equação dos seus custos. Tendo em vista a análise trazida nessa tese, propomos que um direito à cidade desde a perspectiva feminista não pode limitar-se à simples inclusão nesse modelo de gestão urbana neoliberal. É preciso uma “nova aliança entre emancipação e proteção social”, isto é, uma promoção da igualdade de gênero que libere a reprodução social da disciplinarização imposta pelo Estado e pelo mercado.

## 6.

**Referências Bibliográficas**

ALBUQUERQUE, Mariana Imbelloni Braga. **Entre o "vagão rosa" e o perigo das cores "neutras" - discussões sobre a política de vagão único para mulheres nos metrô e trens do Rio de Janeiro**. Monografia em Direito - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2016.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. **'Das ruas de Paris à Quito: O direito à cidade na nova agenda urbana – Habitat III'**. *Revista de Direito da Cidade*, v.09, n.03, 2017, p.1214-1246.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. "Cidade pra Todos/Cidade para Todas – Vendo a Cidade Através do Olhar das Mulheres. In ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (coordenadores). **Direito Urbanístico: estudos brasileiro e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALVAREZ, Sonia E. (1999): **Advocating feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom'**, *International Feminist Journal of Politics*, 1:2, 181-209

ARANTES, Pedro. **O Ajuste Urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

ARRUZZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi; FRASER, Nancy. **Feminismo para os 99%: Um manifesto**. São Paulo: Boitempo, 2019.

ARRUZZA, Cinzia. **'Considerações sobre gênero: reabrindo o debate sobre patriarcado e/ou capitalismo'**. In: *Revista Outubro*, n.23, 1º semestre de 2015, p.33-58.

AUBY, Jean-Bernard. **Droit de la ville : du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville**. Paris: LexisNexis, 2013.

BAKKER, Isabella. **'Neo-liberal governance and the Reprivatization of Social Reproduction: Social Provisioning and Shifting Gender Orders'**. In: *Power, Production and Social Reproduction* (Ed. Isabella Bakker and Stephen Gill). New York: Palgrave Macmillan, 2003, p.66-98.

BAMBIRRA, Vania. **O capitalismo dependente latino-americano**. Florianópolis: Insular, 2013.

BARRINGTON MOORE JR. **As origens sociais da ditadura e da democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

BEDFORD, Kate. **'Governing intimacy in the World Bank'**. In: *Global Governance: Feminist perspectives* (Ed. Shirin Rai & Georgina Waylen). New York: Palgrave Macmillan, 2008, p. 84-106.

BERTRAND, Monique. “Quand femme rime avec local’: logique de promotion ou nouveau confinement dans les villes africaines ?”, [“Women and the Local: Promotion or New Confinement in African Cities?”], *justice spatiale | spatial justice* n° 03 mars | march 2011.

BHATTACHARYA, Tithi. **'Introduction: Mapping Social Reproduction Theory'**. In: *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentering Oppression*. London: Pluto Press, 2017, p.1-20.

\_\_\_\_\_. **'How not to skip class: Social reproduction of Labor and the global Working Class'**. In: *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentering Oppression*. London: Pluto Press, 2017, p.68-93.

BLANK, Yishai (2006a). **The City and The World**. *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 44, pp. 875-939, 2006.

\_\_\_\_\_. (2006b). **'Localism and the New Global Legal Order'**. *Harvard International Law Journal*, vol. 47, n.1, winter 2006, p. 263-281.

\_\_\_\_\_. & ROSEN-ZVI, Issi. **The Spatial Turn in Legal Theory**. *Hagar: Studies in Culture, Polity and Identity*, Vol. 10, pp. 39-62, 2010.

BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel. **Local and Global: the management of cities in the Information Age**. London: UNCHS, 2003.

BRAH, Avtar. **Diferença, diversidade, diferenciação**. In: *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 26, 2006, p. 239-76.

BRITO BRANDÃO, Ana Carolina. **A expulsão das prostitutas do 'Prédio da Caixa' na cidade de Niterói: Um estudo sobre a produção do espaço urbano e das relações de gênero e sexualidade**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2015.

\_\_\_\_\_. **Porto Maravilha: uma análise da requalificação do espaço através do direito à cidade a partir das contribuições de Henri Lefebvre**. Monografia de Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais orientada pela professora Cecília Caballero. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012, mimeo

BROWN, Wendy. **Regulating Aversions: Tolerance in the Age of Identity and Empire**. Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. **Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution**. New York: Zone Books, 2015.

CHANT, Sylvia. **The International Handbook of Gender and Poverty: concepts, research, policy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010.

\_\_\_\_\_. **Gender, cities and the millennium development goals in the global south**. London: LSE, Gender Institute Working Paper Series, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1970.

CORNWALL, Andrea; JASMINE, Gideon; WILSON, Kalpana. **Introduction: Reclaiming Feminism: Gender and Neoliberalism**. *Institute of Development Studies: IDS Bulletin*, Volume 39, number 6, December 2008.

CORNWALL, Andrea; HARRISON, Elizabeth; WHITEHEAD, Ann (ed). **Feminisms in Development: contradictions, contestations and challenges**. New York and London: Zed Books, 2007.

CORNWALL, Andrea. **Revisiting the 'Gender Agenda'**. *IDS Bulletin*, Vol. 38, n.2, march 2017, p. 69-78.

CROFTS, Penny; HUBBARD, Philipp; PRIOR, Jason. **"Policing, planning and sex: Governing Bodies, spatially"**. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 46 (1), p.51-99.

DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

\_\_\_\_\_, **La nouvelle raison du monde - essai sur la société néolibérale**. Paris, Ed. La Découverte, 2009/2010.

DEBORD, Guy, **'Por uma internacional situacionista' (1957)**. in *Deriva, psicogeografia e urbanismo unitário*, Porto Alegre: Deriva, 2007, p.48-64.

DELGADO, Manuel. **La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del modelo "Barcelona"**. Madrid: Catarata, 2007.

EISENSTEIN, Hester. **Feminism Seduced. How Global Elites Use Women's Labor and Ideas to Exploit the World**. New York : Routledge, 2016.

FALQUET, Jules. **De gré ou de force. Les Femmes dans la mondialisation**. Paris : La Dispute, 2008.

FARMELO, Martha; LIND, Amy. **Gender and Urban Social Movements. Women's Community Responses to Restructuring and Urban Poverty**. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 1996.

FEDERICI, Silvia. **Women, Land Struggles, and the Reconstruction of the Commons**. WorkingUSA: The Journal of Labor and Society, 2011.

\_\_\_\_\_. **Revolución en Punto Cero. Trabajo domestico, reproducción y luchas feministas**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2013.

\_\_\_\_\_. **Interview with Silvia Federici: "The UN doesn't have the right to call itself the 'Representative of Humanity'"**. Disponível em: <http://www.thedawn-news.org/2016/06/14/5916/>. Último acesso: 17/08/2017

FENSTER, Tovi. **Gender, Planning and Human Rights**. London and New York: Routledge, 1999.

FERGUSON, Lucy. **'Analysing the Gender dimensions of tourism as a development strategy'**. *RePEc*, PP 03/09, 2015, p.9-28. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/46479913\\_Analysing\\_the\\_Gender\\_Dimensions\\_of\\_Tourism\\_as\\_a\\_Development\\_Strategy](https://www.researchgate.net/publication/46479913_Analysing_the_Gender_Dimensions_of_Tourism_as_a_Development_Strategy). Acesso em 01/06/2019.

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes,



2008.

\_\_\_\_\_. **Naissance de la biopolitique, Cours au collège de France 1978-1979.** Hautes études, Gallimard-Seuil, 2004

\_\_\_\_\_. 'The subject and Power'. In: *Critical Inquiry*, vol.8, n.4 (Summer 1982), p.777-795.

\_\_\_\_\_. **Dits et écrits - 1954 - 1988, vol. IV - 1980 - 1988.** Paris, Gallimard, 1994.

\_\_\_\_\_. **A ordem do discurso.** São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FRASER, Nancy. **Fortunes Feminism. From State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis.** London and New York: Verso, 2013.

\_\_\_\_\_. 'Crisis of Care? On the Social-Reproductive contradictions of contemporary capitalism'. In: *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentering Oppression.* (Ed. Tithi Bhattacharya. London: Pluto Press, 2017, p.21-36.

GARAPON, Antoine. 'Michel Foucault, visionnaire du droit contemporain'. *Raisons Politique* 2013/4, n.52, p.39-49.

GIULIA, Custodi. "L'approche 'gender mainstreaming' dans l'exemple des espaces publics viennois". In: *La ville, quel genre? L'espace public à l'épreuve du genre* (Org. Emmanuelle Faure, Edna Hernández González e Corinne Luxembourg). Montreuil: Le temps des Cerises, 2017, p.168-190.

GOMES, Carla de Castro. **Corpo, emoção e identidade no campo feminista contemporâneo brasileiro: a Marcha das Vadias do Rio de Janeiro.** Tese (doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ/IFCS. Rio de Janeiro, 2018.

GONZALES, Lelia. **Por um feminismo afrolatinoamericano.** Disponível em: [http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/271077/mod\\_resource/content/1/Por%20um%20feminismo%20Afro-latino-americano.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/271077/mod_resource/content/1/Por%20um%20feminismo%20Afro-latino-americano.pdf)

GOUVEIA, Taciana (org) e FERREIRA, (colab.). **Ser, fazer e acontecer: mulheres e o direito à cidade.** Recife: SOS CORPO – Instituto Feminista para a Democracia, 2008.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2013.

HALLEY, Janet. et al. **From the International to the Local in Feminist Legal Responses to Rape, Prostitution/Sex Work, and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governance Feminism.** *Harvard Journal of Law & Gender*, vol. 29, p. 335-423, 2006.

\_\_\_\_\_. **Governance Feminism: An Introduction.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 2018.

HANCOCK, Clarire. "L'espace ressource ou leurre: qu'est-ce que penser spatialement fait gagner, et perdre, à la réflexion sur le genre?" In: *Les cahiers du CEDREF*, n.21, 2014, p.1-12.

\_\_\_\_\_. (2014). **'Territorialiser' les politiques d'égalité femmes-hommes, pour quoi faire?** Disponível em: <https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/1746/files/2015/04/«-Territorialiser-»-les-politiques-d'égalité-femmes.pdf>. Acesso em: 05/06/2019.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

\_\_\_\_\_. **O espaço como palavra-chave**. Revista GEOgraphia. Rio de Janeiro: UFF, v.14, n. 28, p.8-39, 2002.

\_\_\_\_\_. **Rebel cities: from the right to the city to urban revolutions**. New York and London: Verso, 2012.

HARVEY, David et al. **Cidades Rebeldes: passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HAYDEN, Dolores. **'What would a Non-Sexist City be like? Speculations on Housing, Urban Design and Human Work'**. *Signs*, v.5, n.3 (Women and the American City), Spring 1980, p. S170-S187.

INSTITUTO PACS. **Atingidas: Histórias da vida de mulheres na cidade olímpica**. Rio de Janeiro: Instituto Pacs, 2016.

JACOBS, Jane. **The Death and Life of Great American Cities**. New York: Vintage Books, 1961.

LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **The Production of Space**. Oxford: Blackwell Publishing, 1991.

\_\_\_\_\_. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4 ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira Versão: Início fev. 2006.

\_\_\_\_\_. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 4ª edição, 2006.

\_\_\_\_\_. **Le droit à la ville suivi de Espace et politique**. Paris: Éditions Anthropos, 1972.

\_\_\_\_\_. **La révolution urbaine**. Paris: Gallimard, 1970.

LIEBER, Marylène. **'From "Territories" to City centers: The ambivalent management of Women's safety and Gentrification'**. In: *French Politics*, vol. 16, n.1, 2017, p.64-79.

\_\_\_\_\_. & HANCOCK, Claire. **'Refuser le faux dilemme entre antisexisme et antiracisme'**. In: *Les annales de la recherche urbaine*, n.112, 2017, p.16-25.

LIMOEIRO CARDOSO, Miriam. **Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

LIND, Amy. **'Gender, Development and Urban Social change: Women's community action in Global Cities'**. *World Development*, v.25, n.8, p.1205-1223, 1997.

LUNA, S; TAVARES, C.; ZARIAS, A. **Empoderando Mulheres pela Posse de Terras Urbanas: os vários lados da regularização fundiária no Recife**. Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos). Florianópolis, 2013.

MARICATO, Erminia. **'Ecos da Habitat II'**. *Cadernos do CIM*, n.3, p. 38-42, 1996.

\_\_\_\_\_. **'Contradições e avanços da Habitat II'**. In: *Habitar contemporâneo: Novas questões no Brasil dos anos 90* (Org. Angela Gordilho-Souza). Salvador: CADCT, 1997, p.21-37.

MARINI, Ruy Mauro (1973). **Dialética da Dependência**. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm> . Acesso em: 20/05/2019.

MARTINS, Carlos Eduardo & VALÊNCIA, Adrián Sotelo. **“Teoria da dependência, neoliberalismo e desenvolvimento: Reflexões para os 30 anos da teoria”**. *Revista Lutas Sociais* (PUC-SP), n. 7 (2001). Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18781>

MARTINS, Sérgio. **“Prefácio”**. In: LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

MASSEY, Doreen. **Space, Place and Gender**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

MAYER, Margit. **“The 'right to the city' in urban social movements”**. In: *Cities for people, not for profit: Critical Urban Theory and the right to the city* (Ed. Neil Brenner, Peter Marcuse, Margit Mayer). New York/London: Routledge, 2012, p.63-85.

McCLINTOCK, A. **Couro Imperial: raça, gênero e sexualidade no embate colonial**. Campinas: Editora da Unicamp, 2010.

\_\_\_\_\_. **Couro Imperial: Raça, travestismo e o culto da domesticidade**. *Cadernos Pagu*, n.20, 2003, p.7-85.

McNALLY, David & FERGUSON, Sara. **'Capital, Força de Trabalho e relações de gênero'**. In: *Revista Outubro*, n.29, novembro de 2017, p.23-59.

MILLER, Carol & RAVAZI, Shahrashoub. **From WID to GAD: Conceptual shifts in the Women and Development discourse**. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 1995.

MIRAFETAB, F. (2004) **“Invited and Invented Spaces of Participation: Neoliberal Citizenship and Feminists”**. *Expended Notions of Politics*. Wagadu 1:1-7.

\_\_\_\_\_. **'Informalizing and privatizing Social Reproduction: The case of waste collection services in Cape Town, South Africa'**. In: *Rethinking Informalization: Poverty, Precarious Jobs and Social Protection* (Ed. Neema Kudva and Lourdes Benería. New York: Cornell University Open Access

Repository, 2010, p.148-162.

MOHANDESI, Salar & TEITELMAN, Emma. **'Without reserves'**. In: *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentering Oppression*. (Ed. Tithi Bhattacharya). London: Pluto Press, 2017, p.37-67.

MONTOYA, Ana Milena. **Mujeres, derecho y ciudad: apuntes para la construcción de un estado del arte desde el pensamiento y la teoría feminista**. Revista Territorios 27, Bogotá, 2012, p.105-143.

NEGRI, Antonio & HARTDT, Michael. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2010.

ORLANDI, Eni P. **Análise de Discurso: Princípios e procedimentos**. Campinas: Pontes Editores, 1999.

OSMONT, Annik. **La Banque Mondiale et les villes: Du développement à l'ajustement**. Paris: Ed. Karthala, 1995.

\_\_\_\_\_. **'La "governance": concept mou, politique ferme'**. *Les annales de la recherche urbaine*, n.80-81, 1998, p.19-26.

PÉREZ SANZ, Paula. **Reformulando la noción de 'Derecho a la Ciudad' desde una perspectiva feminista**. ENCRUCIJADAS. Revista Crítica de Ciencias Sociales. Salamanca (Espanha), Nº5, 2013, p.92-105.

RAMOS, Diana Helene. **"PRETA, POBRE E PUTA": a segregação urbana da prostituição em Campinas – Jardim Itatinga**. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2015.

RATHBERGER, Eva M. **WID, WAD, GAD. Trends in Research and Practice**. Ottawa: International Development Research Centre, 1989.

RITTICH, Kerry. 2004a. **'The future of Law and Development: Second generation Reforms and the Incorporation of the Social'**. *Michigan Journal of International Law*, v.26, issue 1, fall 2004, p.199-243.

\_\_\_\_\_. (2004b). **'Engendering Development/Marketing Equality'**. *Albany Law Review*, v. 67, 576 2003-2004, p. 575-593.

ROBERTS, Adrienne & SOEDERBERG, Susanne. **Gender Equality as Smart Economics? A critique of the 2012 World Development Report**. *Third World Quarterly*, 33:5, p.949-968.

RUAS DA FONSECA, Rhaysa Sampaio. **Unidade, diversidade, totalidade: a Teoria da Reprodução Social e seus contrastes**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Rio de Janeiro: UERJ, 2019. 227f.

SABSAY, Leticia. **Fronteras Sexuales: espacio urbano, cuerpos y ciudadanía**. Buenos Aires: Paidós, 2011.

\_\_\_\_\_. **Las zonas rojas del espacio público. El caso de buenos aires y la**

**regulación urbana del trabajo sexual.** Ponencia presentada en el Congreso: Ciudad, territorio y paisaje: una mirada multidisciplinar, 2010. Disponible en: [dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?codigo=3262720](http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3262720)

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial.** Chapecó: Editora Argos, 2010. 2ª edição.

\_\_\_\_\_ et al. **PRODUÇÃO DE SENTIDO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos.** *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 107, p. 39-56, jul/dez, 2004.

SARTI, Cynthia A. **O Feminismo Brasileiro desde os anos 70: revisitando uma trajetória.** *Estudos Feministas*, Florianópolis, 12(2):264 maio-agosto/2004.

\_\_\_\_\_. **'Familia y Género en Barrios Populares de Brasil'.** In: *Mujeres y relaciones de género en la antropología latinoamericana* (Ed. Soledad Montes). Ciudad de Mexico: Colegio de Mexico, 1993, p.55-70.

SASSEN, Saskia. **Toward a Feminist Analytics of the Global Economy.** *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol 4 Iss. I, Article 2, 1996. Available at: <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol4/iss1/2>.

SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica.** *Educação & Realidade*, vol. 20, nº 2, 1995, pp.71-99.

SCHMID, Christian. **A Teoria da Produção do Espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional.** *GEOUSP – espaço e tempo*, São Paulo, Nº32, pp. 89- 109, 2012.

SILVA, Joseli Maria(org.) **.Geografias Subversivas: discursos sobre espaço, gênero e sexualidades.** Ponta Grossa, PR: Todapalavra, 2009.

SNYDER, Mary Gail. **Feminist Theory and Planning Theory: Lesson from Feminist Epistemologies.** California: Berkeley Planning Journal. Department of City and Regional Planning, UC Berkeley, 1995.

SOUZA, Regina Magalhães de. **O discurso do protagonismo juvenil.** Tese de Doutorado. Curso de Pós-graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. USP, 2006.

STEPHEN, L. **Women and Social Movement in Latin American: Power from Below.** Austin: University of Texas Press, 2001.

TENÓRIO, Emily Marques. O “protagonismo” das mulheres nas políticas e programas sociais nos governos Dilma. *Revista Argumentum*, v.9, n.1 (2017), p. 61-74.

TRUE, Jacqui. **'Mainstreaming gender in Global Public Policy'.** *International Feminist Journal of Politics*, 5:3, p.368-396, 2003.

VAINER, Carlos. **Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano.** In: *A cidade do pensamento*

*único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes 2000.

\_\_\_\_\_. **Os liberais também fazem planejamento urbano?** In: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes 2000.

VAN DEN BERG, Marguerite. ***Gender in the Post-Fordist Urban: the gender revolution in planning and public policy***. Cham: Palgrave Macmillan, 2017.

VERSCHUUR Christine & HAINARD, François (Ed.). **Des brèches dans la ville: Organisations Urbaines, environnement et transformations des rapports de genre**. Genebra: Graduate Institute Publications, 2006.

VIANNA, Adriana; FARIAS, Juliana. **A Guerra das Mães: dor e política em situações de violência institucional**. Cadernos Pagu, Campinas, n. 37, jul./dez. 2011.

VILLAGRÁN, Paula Soto. **Sobre genero y espacio: una aproximación teórica**. [http://bvvirtual.ucol.mx/descargables/853\\_sobre\\_genero\\_y\\_espacio.pdf](http://bvvirtual.ucol.mx/descargables/853_sobre_genero_y_espacio.pdf)

VIGOYA, Mara Viveiros. **La interseccionalidad: perspectivas sociológicas y políticas**. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/163073186/La-Interseccionalidad-Mara-Viveros>.

WILSON, Elizabeth. **The Invisible Flaneur**". In: **The Contradictions of Culture: cities, culture, women**. London: SAGE Publications, 2001.

\_\_\_\_\_. **The Sphinx in the City. Urban Life, Control of Disorder and Women**. California: University of California Press, 1992.

WILSON, Kalpana. **'Towards a radical re-appropriation: gender, development and neoliberal feminism'**. In: *Development and change*, 46(4), 2015, p.803-832.

WERNER, E. **As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento**. *Espaço e Debates*, São Paulo, v. 39, p. 10-12, 1996.

#### **- Documentos Internacionais**

ACTION-ORIENTED RESEARCH (Supported by the Commission of the European Union). **European Charter for Women in the City: Moving towards a Gender-Conscious City**. 1994. Disponível em: <http://www.hlrn.org/img/documents/1994%20-%20European%20Charter%20for%20Women%20in%20the%20City.pdf> . Acesso em: 24/04/2019.

COMITÉ DE CHEFES EXECUTIVOS. **UN System-Wide Policy on Gender Equality and the Empowerment of Women**. Genebra: UNSCEB, 2006.

ECOSOC. **Gender Mainstreaming: An Overview. (Agreed Conclusions 1997/2)**. New York: United Nations, 2012.



\_\_\_\_\_. **ECOSOC Resolution 2003/49. Mainstreaming a gender perspective into all policies and programmes in the United Nation System.** New York: United Nations, 2003.

COUNCIL OF EUROPE. **Recommendation No. R (98) 14.** Adopted by the Committee of Ministers on 7 October 1998. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804ec94a..> Acesso em: 01/03/2019.

\_\_\_\_\_. **The Council of Europe Transversal Programme on Gender Equality.** Disponível em: <https://rm.coe.int/1680590174>. Último acesso: 03/03/2019

IULA (International Union of Local Authorities). **IULA Worldwide Declaration on Women in Local Governments.** November, 1998, Harare.

TIBAIJUKA, Anna (2010a). **“Address by Mrs. Anna Tibaijuka Under-Secretary-General of the United Nations and Executive Director of UN-HABITAT on the occasion of the opening of the World Urban Forum Gender Equality Action Assembly in Rio de Janeiro, Friday 19 March 2010”.** Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/list.asp?typeid=8&catid=303> . Acesso em: 24/04/2019.

\_\_\_\_\_. **“Address by Mrs. Anna Tibaijuka, Under-Secretary-General of the United Nations and Executive Director of UN-HABITAT on the occasion of the Gender and Women Roundtable in Rio de Janeiro, Wednesday 24 March 2010”.** Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/list.asp?typeid=8&catid=303>. Último acesso: 10/05/2019

UN (United Nations). **Policy Paper 1: Right to the city and cities for all.** Surabaya, United Nations, 2016.

\_\_\_\_\_. **The Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women.** Adopted by the World Conference to review and appraise the achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace. Nairobi: United Nations, 1985. Disponível em: <http://www.un-documents.net/nfl-2.htm> Último acesso: 28/02/2019

UN-HABITAT. **State of Women in Cities 2012-2013: Gender and the Prosperity of Cities.** Nairobi, 2013.

\_\_\_\_\_. **Gender Equality for Smarter Cities: Challenges and Progress.** Nairobi, 2010.

\_\_\_\_\_. **Gender Equality Action Plan (2008-2013).** Nairobi: UN-HABITAT, 2008.

\_\_\_\_\_. **Gender Equality Action Plan (2014-2019).** Nairobi: UN-HABITAT, 2014.

\_\_\_\_\_. **UN-HABITAT Gender Journey.** Nairobi: UN-HABITAT, 2016.

\_\_\_\_\_. **Urbanization and Development: Emerging Futures. *World Cities Report 2016*.** Nairobi, 2016.

\_\_\_\_\_. **Programme pour l'Habitat e la Déclaration d'Istanbul. Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II).** Istanbul, 1996. Disponível em: <https://www.google.com/urlq=http://www.ielrc.org/content/e9621fr.pdf&sa=D>

&ust=1559737002760000&usg=AFQjCNFTfidCiQ95p13cT5cYnMQaIAN7Fg.  
Último acesso: 05/06/2019.

\_\_\_\_\_. **Nouveau Programme pour les villes. Conferência des Nations Unies sur le Logement et le Développement Urbain Durable (Habitat III).** Quito, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-French.pdf>. Último acesso: 05/06/2019.

UNCHS. **Policy Dialogues Series: Women and Urban Governance.** Nairobi: UNCHS, 2001.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amsterdam.** Disponível em: [https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_of\\_amsterdam\\_en.pdf](https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_en.pdf). Acesso em: 01/03/2019.

WORLD BANK. **Gender in Urban Infrastructure Projects: The Case of the Caracas Slum-Upgrading Project.** Washington DC: World Bank, 2003.

\_\_\_\_\_. **Gender Equality as Smart Economics.** Washington DC: World Bank, 2006.

\_\_\_\_\_. **System of cities: Harnessing Urbanization for Growth & Poverty Alleviation – The World Bank & Local Strategy Government.** Washington DC: World Bank, 2010.

\_\_\_\_\_. **Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice.** Washington DC: World Bank, 2001.

#### - Documentos Franceses

Centre de ressources Politique de la ville en Essonne & Villes au Carré. **L'égalité Femmes-Hommes dans les contrats de ville,** 2016.

Délégation départementale aux droits des femmes et à l'égalité – Direction Départementale de la cohésion sociale du Nord (République Française). **Contrats de ville et égalité femmes/hommes: guide destiné aux porteurs de projet. Comment concrètement intégrer l'égalité femmes/hommes dans vos actions politique de la ville?,** 2014.

HCEfh (Haute Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes). **Rapport relatif aux inégalités territoriales en matière d'égalité femmes-hommes - synthèse.** 2014.

République Française. LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

\_\_\_\_\_. LOI n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

MINISTÈRE DES FAMILLES, DE L'ÉNFANCE ET DES DROITS DES FEMMES (République Française) & CENTRE HUBERTINE AUCLET. **Réaliser un rapport sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes: guide pratique pour accompagner les collectivités territoriales,** 2016. Disponível em: <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/06/Guide-art-61.pdf>. Acesso em 01/06/2019.



MINISTERE DES DROITS DES FEMMES & LE MINISTERE DELEGUE A LA VILLE. **Convention Triennale d'objectifs pour les quartiers populaires 2013/2015**. 2013.

**- Artigo de Jornal**

BEAULIEU, Cécile. **Paris: Des femmes victimes de harcèlement dans les rues du quartier Chapelle- Pajol**. Jornal Le Parisien, 18/05/2017. Disponível em: <http://www.leparisien.fr/paris-75018/harcelement-les-femmes-chassees-des-rues-dans-le-quartier-chapelle-pajol-18-05-2017-6961779.php>. Acesso em 06/05/2019.

BORJA, Jordi. *La Ciudad Futura es Femenina*. El País. Edição Imprensa, 11/08/1995.

LABORDE, Antonia. **Assassinato, drogas e abusos policiais: Baltimore continua presa a 'The Wire'**. El País, 8 de abril de 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/06/internacional/1554581125\\_485247.htm](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/06/internacional/1554581125_485247.htm) 1. Acesso em: 10/04/2019.

**- Carta**

**Nous femmes du 18e, La Chapelle, Pajol, Barbès...** Disponible sur: <https://paris-luttes.info/nous-femmes-du-18eme-la-chapelle-8201>

**- Sites**

<http://www.prefectures-regions.gouv.fr/hauts-de-france/Region-et-institutions/L-action-de-l-Etat-dans-la-region/Citoyennete-egalite-et-droits-des-femmes/Egalite-et-droits-des-femmes2/Politique-de-la-ville-et-droits-des-femmes>