

35º Encontro Anual da Anpocs

GT15 - Gênero, deslocamentos, militâncias e democracia

Que gênero é esse? Militância feminista e ações desenvolvimentistas para a posse segura da terra

Alexandre Zarias
(Fundação Joaquim Nabuco)

Caxambu
2011

Que gênero é esse? Militância feminista e ações desenvolvimentistas para a posse segura da terra

Alexandre Zarias
Fundação Joaquim Nabuco

Resumo: este *paper* apresenta um estudo de caso a partir do qual se analisa como a categoria gênero tem sido aplicada como ferramenta de planejamento e de elaboração de políticas públicas. A experiência relatada diz respeito ao desenvolvimento de critérios para a análise de ferramentas de solo para garantir de forma equitativa o acesso de mulheres e homens à terra e à habitação no Brasil, Gana e Nepal. No Brasil, além de órgãos públicos municipais, estaduais e federais, participaram dessa ação movimentos sociais, agências internacionais, ONGs e instituições de pesquisa, entre as quais se destacam: Global Land Tool Network, Espaço Feminista e Fundação Joaquim Nabuco. O desafio é conciliar as perspectivas em torno da ideia de gênero. De um lado, nas agências internacionais, gênero assume um viés neutro e técnico, voltado para ações desenvolvimentistas. De outro, entre as ONGs e movimentos sociais feministas, gênero implica o empoderamento das mulheres e de suas lideranças locais.

Palavras-chave: Mulheres. Gênero. Desenvolvimento. Posse segura. Terra.

Este *paper* é resultado de uma experiência de acompanhamento das atividades da ONG Espaço Feminista do Nordeste para Democracia e Direitos Humanos, a cuja diretora Patrícia Chaves devo meus agradecimentos pela oportunidade de participação dos trabalhos desenvolvidos junto aos movimentos de mulheres do estado de Pernambuco.

Apresentação

Este *paper* trata da seguinte problemática: como a categoria gênero tem sido aplicada como ferramenta de planejamento e de elaboração de políticas públicas? Para Razavi e Miller (1995), gênero tornou-se a panacéia daqueles que trabalham com o tema “mulheres e desenvolvimento”, sendo utilizado de diferentes maneiras. O objetivo é analisar essas diferentes maneiras a partir de um estudo de caso envolvendo uma ONG brasileira e agências internacionais de desenvolvimento.

As inquietações em torno da incorporação da perspectiva de gênero a uma política pública voltada para a garantia da posse segura da terra e moradia nasceram com o projeto piloto “Critérios de avaliação de gênero para ferramentas de acesso à terra em grande escala”. Desenvolvido ao longo dos anos de 2007 a 2010, o projeto foi patrocinado pela Rede Global de Ferramentas de Acesso à Terra (GLTN, em inglês), um dos braços da ONU-Habitat. A ação consistiu no pré-teste de um questionário gênero-sensível a ser aplicado em experiências bastante particulares de criação de políticas fundiárias rurais e urbanas em Recife e Pombos, municípios pernambucanos, em Tamale, cidade ao norte de Gana, e em Khathmandu, no Nepal. O objetivo era o seguinte: como julgar se uma ferramenta de acesso à terra é igualmente sensível às necessidades das mulheres e dos homens?

São compreendidas como ferramentas de acesso à terra os atos de registro de posse e concessão de uso do solo em áreas urbanas e rurais, os planos de ocupação do solo, as políticas públicas voltadas para o setor, o arcabouço jurídico e legislativo que regula essas ações, etc.

No Brasil, para o teste piloto da matriz de gênero, a instituição parceira da GLTN foi o Espaço Feminista do Nordeste para Democracia e Direitos Humanos. Sediada em Recife, a ONG congrega mulheres dos movimentos sociais urbano e rural. Por meio de convênios com agências internacionais, tais como ONU-Habitat, GLTN e Huairou Commission, o Espaço executa projetos de avaliação de políticas públicas, formação de mulheres e intercâmbios internacionais de lideranças comunitárias femininas. O instrumento escolhido para o teste da matriz de gênero foi o Plano Diretor dos municípios de Pombos,

entre as mulheres da zona rural, e o município de Recife, entre as mulheres da zona urbana, especificamente na área denominada Ponte do Maduro, que congrega os bairros de Santo Amaro, Santa Terezinha, Ilha de Joaneiro e Chié, Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), somando mais de oito mil famílias.

Em Gana, o projeto foi levado adiante pela Ghana Sisterhood Foundation (GSF), sediada em Tamale. Essa agência privilegiou as questões que dizem respeito ao direito costumeiro de diversas etnias locais e suas interseções com o Programa de Administração de Terras (LAP, em inglês), que consiste numa política de reforma agrária originalmente patrocinada pelo Banco Mundial. No Nepal, a organização Lumanti foi responsável por executar o projeto piloto. Suas ações voltaram-se para os trabalhos da recém criada Comissão de Reforma Agrária local.

O propósito da GLTN foi criar um conjunto base de questões para avaliar as ferramentas de acesso ao solo, em escala global comparável, de modo a tornar possível a construção de indicadores e métodos de pesquisa e identificação de fontes de informação para garantir a posse segura do solo. Durante a realização do pré-teste nesses três países, o principal questionamento foi o seguinte: como comparar a situação de vulnerabilidade das mulheres em contextos sociais tão distintos? Brasil, Gana e Nepal possuem legislações bastante diferentes nas quais o estatuto social e político das mulheres é diverso. Se, no Brasil, temos a garantia constitucional de equidade de direitos, em Gana temos uma sociedade baseada no direito costumeiro de diferentes etnias, divididas em lideranças tribais, que colocam a mulher numa condição de inferioridade. Do mesmo modo, no Nepal, a sociedade dividia em castas tacitamente nega a equidade de direitos entre as mulheres e homens.

Os resultados do projeto piloto “Critérios de avaliação de gênero para ferramentas de acesso à terra em grande escala” foram apresentados durante o 5 Fórum Urbano Mundial realizado no Rio de Janeiro, em março de 2010. Na presença de técnicos e representantes oficiais de governos e agências internacionais, foram discutidos os limites e as potencialidades de avaliação de ferramentas de acesso à terra e moradia dentro de uma perspectiva de gênero. Nas rodadas de discussão, ficou claro que gênero implicava um conjunto de

ações voltadas para o desenvolvimento humano, por meio de políticas para o benefício econômico equitativo de mulheres e homens. Essa posição refletia a preocupação das agências internacionais, cuja ações veem nas mulheres um agente de promoção social: investir nas mulheres é investir em todo seu grupo, no qual se incluem homens e crianças. Contudo, entre as líderes das ONGs do Brasil, Espaço Feminista, e de Gana, Ghana Sisterhood Foundation, ficou claro que a questão de gênero ia muito além disso. A preocupação central em suas ações era a de promover o empoderamento das mulheres, num sentido político de ação feminista que ultrapassa a frieza técnica das ações engendradas sob a rubrica gênero.

O desafio posto diante desse cenário é encontrar os caminhos para conciliar essas duas perspectivas. De uma lado, promover o bem-estar social; de outro, empoderar as mulheres, integrando a dimensão política da iniquidade de gênero a ações pautadas por uma agenda internacional, de cujos recursos dependem, em parte, os movimentos sociais feministas e ONGs. Esse desafio tornou-se ainda maior para o Espaço Feminista, ONU-Habitat, Huariou Comission e GLTN com o anúncio do processo de regularização fundiária da Ponte do Maduro. Numa feliz coincidência, o processo foi deflagrado durante a realização do 5 Fórum Urbano Mundial, atraindo ainda mais a atenção das agência internacionais que pretendem adotar a experiência como modelo de política pública guiada pela perspectiva de gênero.

A Fundação Joaquim Nabuco tem participado ativamente das ações do Espaço Feminista. Atualmente, conta com um grupo de pesquisadores (antropólogos, sociólogos, demógrafos, estatísticos e economistas) que participam da formulação de um plano metodológico qualitativo e quantitativo para captar os impactos da execução do plano de regularização fundiária, levando-se em conta a dimensão de gênero, de forma a contemplar tanto os aspectos técnicos quanto os sociais constituintes dos pretensões das agências internacionais e da militância política feminista.

A seguir, apresenta-se uma panorama de como a questão “mulheres e desenvolvimento” aparece na literatura feminista sobre o assunto. Em seguida, é descrito o estudo de caso, acompanhado de alguns apontamentos acerca de

suas implicações e dilemas que suscitou.

Mulheres, gênero e desenvolvimento

“O desenvolvimento é uma fórmula mágica”. É com essa frase que Escobar (1995) passa a desvelar todas as implicações do desenvolvimento. Para ele, uma formação discursiva relacionada com formas de conhecimento e técnicas de poder. Tomado como um experiência singular, a criação de um domínio de pensamento e ação, o autor reconhece o desenvolvimento a partir de três eixos:

[1] formas de conhecimento que lhe referem e através das quais tornam-se entidades e elaboram-se por meio de objetos, conceitos, teorias, etc; [2] o sistema de poder que regula sua prática; [3] e as formas de subjetividade adotadas por esse discurso, aquelas através das quais as pessoas passaram a reconhecer a si mesmas como desenvolvidas ou subdesenvolvidas (Escobar, 1995, p. 10, tradução minha)

Ao descrever o que chama de a História do Desenvolvimento no Ocidente, Escobar inclui num de seus capítulos, ao lado da história dos camponeses e do meio-ambiente, a história das mulheres. Mulheres e desenvolvimento e gênero e desenvolvimento, originalmente “women and development” (WID) e “gender and development” (GAD), correspondem a uma movimento iniciado nos anos de 1970. “Mulheres”, nesse período, e mais recentemente “gênero”, são termos associados a políticas, intervenções e planos específicos, que se voltam para o desenvolvimento dos países do Sul. Mais do que isso, são conceitos que abarcam um conjunto de ideias e discursos elaborados nos países ricos do Norte, compreendendo uma rede de instituições da qual fazem parte governos, agências internacionais de financiamento, instituições de ensino e pesquisa, organizações não governamentais e sociedade civil.

Esse movimento toma as mulheres como objeto de intervenção para a redução da desigualdade e vulnerabilidade sociais nos países pobres da África, América Latina e Ásia. Segundo Tinker (1990 apud Ravazi e Miller, 1995), o termo “mulheres e desenvolvimento” originou-se no início da década de 1970,

resultado da experiência de uma rede formada por mulheres, profissionais da área de desenvolvimento, em Washington, Estados Unidos. O alvo de suas críticas dirigia-se às teorias e práticas de desenvolvimento em voga, as quais impactavam de maneiras diferentes a vida de homens e mulheres, na maioria das vezes, prejudicando estas em relação àqueles.

Concretamente, a iniciativa dessas profissionais resultou na Emenda Percy ao Ato de Assistência ao Estrangeiro dos Estados Unidos (US Foreign Assistance Act) em 1973. Seu objetivo era “integrar as mulheres à economia nacional dos países estrangeiros, melhorando assim seu status e assistindo todo esforço de desenvolvimento” (Tinker, 1990, apud Ravazi e Miller, 1995). Teoricamente, o discurso em torno do tema ganhou impulso com o trabalho “Women role in economic development”, publicado por Ester Boserup em 1970.

A Década da Mulher das Nações Unidas (1976-1985) deu impulso ao tema “mulheres e desenvolvimento” com a proliferação de estudos acerca da educação, emprego, bem-estar, saúde e participação social e política das mulheres.

A intervenção dessas agências internacionais, no chamado Terceiro Mundo, chamou a atenção das feministas, que passaram a identificá-la como práticas colonialistas. Para essas agências, movidas por políticas econômicas liberais, o Banco Mundial é um exemplo, aplicar o dinheiro em mulheres significava uma forma segura de utilização de recursos e garantia de seu retorno. A racionalização do investimento por via das mulheres era uma forma de erradicar a pobreza. Contudo, ao longo dos anos, notou-se que políticas desse tipo reforçavam os papéis desempenhados pelas mulheres dentro de uma estrutura de divisão do trabalho na qual eram preteridas, focando suas atividades reprodutivas e domésticas, tornando invisíveis suas funções produtivas na sociedade, especialmente no contexto rural. Em suma, o problema a ser resolvido dizia respeito a como as mulheres poderiam contribuir para o desenvolvimento e não como o desenvolvimento poderia contribuir para suas vidas. Ignorava-se, portanto, tudo aquilo que pode ser de seu imediato interesse.

A literatura feminista é vasta nesse campo. Além do trabalho pioneiro de Boserup (1970), que chamou a atenção para o problema, existem as reflexões

mais recentes que refazem o percurso do discurso “mulheres e desenvolvimento” até os dias atuais. Para citar os utilizados neste trabalho, existem os de Mohanty (1991), Mueller (1991) e Ravazi e Miller (1995).

Mueller, por exemplo, chama o desenvolvimento de um monstro gelatinoso que engloba tudo o que vê pela frente, apropriando-se de movimentos, ideologias, políticas, etc. Assim, inclusive, o faz com o movimento feminista, que passa a ser burocratizado pelas agências de financiamento internacionais. Aliás, esse é um dos principais dilemas revelados pelo caso aqui descrito da ação da GLTN em países como Brasil, Gana e Nepal.

As críticas ao aparato desenvolvimentista voltada para as mulheres ganhou fôlego nos anos de 1990 e passaram a remodelar as ações de toda a estrutura voltada para o progresso dos países do Sul. O que anteriormente era identificado como “mulheres e desenvolvimento” tornou-se “gênero e desenvolvimento”, implicando em novas abordagens, técnicas, políticas, investimentos, etc. Antes circunscrito ao contexto rural, esse discurso chegou às cidades, atribuindo às mulheres o papel de protagonistas que lhes fora negado nas políticas dos anos de 1970.

Ravazi e Miller (1995) classificam essas novas abordagens em duas vertentes. A “estrutura dos papéis de gênero”, inspirada no feminismo liberal economicista, despolitizada nas ações que engendra, e a “análise social das relações”, na qual o conceito de gênero, significando uma relação de poder entre os sexos, é a chave para a compreensão das desigualdades do ponto de vista social, cultural e político, que estão na base do desenvolvimento. Nesse último caso, as ONGs feministas desempenham um papel central, pois subvertem as políticas de “cima para baixo” (up-down planning), desenvolvendo trabalhos com as mulheres da sociedade civil, numa via de construção de demandas e iniciativas de “baixo para cima” (botton-up strategies), as quais estão fundadas no ideário do empoderamento.

Neste *paper*, o estudo de caso apresentado está circunscrito nessa dinâmica. De um lado, as agências internacionais que concebem gênero segundo um viés neutro e técnico, voltado para ações desenvolvimentistas. De outro, as ONGs e movimentos sociais feministas, para quem gênero implica o empoderamento das mulheres e de suas lideranças locais.

Critérios de avaliação de gênero para ferramentas de acesso à terra em grande escala

A Rede Global de Acesso à Terra foi oficialmente constituída em 2006, durante o 3º Fórum Urbano Mundial, realizado em Vancouver, Canadá. Trata-se de uma iniciativa patrocinada pela Agência de Desenvolvimento Internacional da Suíça (Sida, em inglês), com atividades também financiadas pelo governo Norueguês. A Rede é constituída por dezenas de parceiros institucionais, dentre os quais, para o caso aqui estudado, destacam-se ONU-Habitat, Huairou Commission, Universidade do Leste de Londres (UEL) e Federação Internacional de Agrimensores (FIG). A ONU-Habitat sedia seu secretariado, compondo a Rede com diferentes unidades suas.

Os principais objetivos da GLTN são a redução da pobreza e a promoção da equidade de gênero segundo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, promovidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de forma que sejam alcançados nas áreas de reforma agrária, administração e posse segura da terra.

Para a GLTN interessa apoiar o desenvolvimento de ferramentas de acesso, uso e registro do solo de forma que sua ocupação passe da condição de informal para formal. Esse desenvolvimento compreende a revisão, aperfeiçoamento, documentação, disseminação, aplicação, avaliação e monitoramento de ferramentas. São compreendidas como ferramentas de acesso à terra os atos de registro de posse e concessão de uso do solo em áreas urbanas e rurais, os planos de ocupação do solo, as políticas públicas voltadas para o setor, o arcabouço jurídico e legislativo que regula essas ações, etc. No Brasil, podemos destacar como ferramentas a Reforma Agrária (art. 184 da Constituição de 1988), o uso capião, a função social da propriedade, as reservas indígenas, os direitos de uso e ocupação de terras pelos povos quilombolas, programas como o “Minha Casa Minha Vida”, etc.

Entre os anos de 2007 e 2008, a GLTN lançou uma discussão acerca da seguinte problemática: como uma ferramenta de acesso à terra pode ser sensível à necessidade de homens e mulheres? Os primeiros debates foram iniciados num e-fórum (www.glt.net), e consubstanciados em dois documentos

resultantes de oficinas realizadas em Lukenya, no Quênia, e em Bagamoyo, Tanzânia.

Segundo a GLTN, a base do problema reside no fato de que as mulheres são as pessoas mais afetadas pela pobreza e insegurança alimentar nos países em desenvolvimento. Essa situação é mais dramática para as mulheres que vivem em áreas não regularizadas. Segundo dados da Rede, a posse legal da terra alcança somente 30% das áreas habitadas nos países em desenvolvimento. Desse total, apenas 3% das mulheres possuem documentos de registro do imóvel (GLTN, 2010?).

O resultado desse processo foi a criação de um conjunto de critérios para avaliar as ferramentas de acesso à terra em grande escala. Esses critérios foram organizados numa matriz contendo 22 questões divididas em seis temas: 1) participação equânime de mulheres e homens e governança gênero-sensível; 2) capacitação, organização e empoderamento de mulheres e homens para utilizar, acessar e beneficiar-se da ferramenta; 3) considerações legais e institucionais acerca de mulheres e homens presentes na ferramenta; 4) dimensão sociocultural inclusa nas ferramentas com relação ao acesso de homens e mulheres à terra; 5) considerações gênero-econômicas presentes nessas ferramentas e 6) aplicabilidade das ferramentas em larga escala (ver páginas 16 e 17). Cada critério divide-se em quatro itens: 1) uma questão acerca do que se conhece acerca da ferramenta; 2) uma questão a respeito da relevância da ferramenta na perspectiva de gênero; 3) possíveis indicadores para se responder a essas questões; e, 4) possíveis fontes de informação.

A etapa seguinte do processo foi o teste piloto da matriz em três países: Brasil, Gana e Nepal. No Brasil, o teste foi liderado pelo Espaço Feminista do Nordeste para Democracia e Direitos Humanos. Sediada em Recife, a ONG congrega mulheres dos movimentos sociais urbano e rural. Por meio de convênios com agências internacionais, tais como ONU-Habitat, GLTN e Huairou Commission, o Espaço executa projetos de avaliação de políticas públicas, formação de mulheres e intercâmbios internacionais de lideranças comunitárias femininas. O instrumento escolhido para o teste da matriz de gênero foi o Plano Diretor dos municípios de Pombos, entre as mulheres da zona rural, e o município de Recife, entre as mulheres da zona urbana,

especificamente na área denominada Ponte do Maduro, que congrega os bairros de Santo Amaro, Santa Terezinha, Ilha de Joaneiro e Chié, Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), somando mais de oito mil famílias.

Em Gana, o projeto foi levado adiante pela The Grassroots Sisterhood Foundation (GSF), sediada em Tamale. A GSF foi oficialmente constituída em 2007, trabalhando com mulheres do Norte de Gana, apoiando mulheres jovens e adultas vítimas da opressão masculina, buscando também a resolução de conflitos nos tribunais costumeiros e estatais. Assim como o Espaço Feminista, é uma ONG apoiada pela Huairou Commission. O teste da matriz voltou-se para as questões que dizem respeito ao direito costumeiro de diversas etnias e suas interseções com o Programa de Administração de Terras (LAP, em inglês), que consiste numa política de reforma agrária originalmente patrocinada pelo Banco Mundial em Gana.

A a ONG Lumanti foi responsável por executar o projeto piloto no Nepal. Criada em 1993, a organização começou suas atividades apoiando grupos em busca de moradia digna nas áreas pobres do país, desenvolvendo projetos de habitação, água e saneamento. A Lumanti testou a matriz preparada pela GLTN tendo como objeto os trabalhos da recém criada Comissão de Reforma Agrária nepalesa.

Pressupostos da matriz de gênero

Como um conjunto de questões, testado por metodologias diversas, que são aplicadas por diferentes grupos e em diferentes partes do mundo, pode servir de base para avaliar se uma ferramenta de acesso à terra supre as necessidades de homens e mulheres?

A maneira pela qual a GLTN coloca o problema é o principal ponto de partida para a compreensão do sentido que o termo gênero assume na iniciativa e como ele é apropriado pelas instituições que conduziram o teste piloto.

Em primeiro lugar, na matriz, o conceito de gênero está vinculado às “necessidades de homens e mulheres”, como se uns estivessem dissociados dos outros. A desigualdade de gênero significaria, desse modo, uma distribuição desigual de bens e direitos. Essa desigualdade seria, portanto, uma das causas

da pobreza. Logo, a necessidade de combatê-la em prol do desenvolvimento econômico.

O tecnicismo assumido nessa concepção de gênero é explicitado no guia de aplicação da matriz:

Quando se discutem as relações de gênero, pode-se concluir rapidamente que é uma questão de poder, sociedade e cultura. Os critérios de avaliação reconhecem esses problemas mais profundos, mas seu foco específico é determinar como uma ferramenta de acesso à terra pode influenciar as desigualdades de gênero. Mudanças mais profundas e sistêmicas devem ocorrer em paralelo e não podem ser avaliadas pelo exame de ferramenta do solo por si só. Uma ferramenta é apenas uma peça de um quebra-cabeça muito maior. Para verificar se uma ferramenta do solo atende aos critérios, perguntas de avaliação devem ser feitas e as repostas encontradas através de indicadores ou subquestões específicas. Algumas respostas serão qualitativas, outras quantitativas. Algumas esforçam-se para chegar à igualdade de gênero, enquanto, para outras, a igualdade é o ponto de partida (GLTN, 2009, grifos meus).

A partir desses pressupostos, como construir uma matriz de avaliação, tendo como campo três contextos bastante distintos do ponto de vista cultural, político, histórico, jurídico e social? De que forma Brasil, Nepal e Gana contribuíram para o desenvolvimento de uma metodologia capaz de captar a desigualdade de gênero no que diz respeito à posse segura da terra? A resposta a essas questões mostrará que o teste piloto, conduzido nesses países, leva a uma compreensão de “gênero” diferente daquela proposta pela GLTN.

Aplicando a matriz de gênero

O teste piloto dos “critérios para avaliar as ferramentas de acesso à terra em grande escala” foi realizado entre os anos de 2009 e 2010. Os resultados dessa experiência foram apresentados durante o 5º Fórum Urbano Mundial, realizado no Rio de Janeiro, em março de 2010¹.

Brasil, Gana e Nepal seguiram caminhos distintos para a realização do piloto. Em todas as experiências, foram reunidos legisladores, representantes do

1 Mesa Redonda “Piloting of a GLTN Land Tool: a practical way to ensure gender equality”. Além dos representantes das instituições envolvidas no processo, participaram da atividade representantes do governo brasileiro, norueguês e sueco, esses dois últimos como agentes financiadores da ação, e especialistas de diversas instituições nacionais e internacionais de pesquisa.

poder público, pesquisadores e sociedade civil. Contudo, com diferentes graus e formas de participação no processo de discussão do teste piloto.

No Brasil, o Espaço Feminista privilegiou a realização de oficinas de capacitação para as mulheres da área rural do município de Pombos e da área urbana de Recife. Nas oficinas, foram abordados tópicos a respeito do conceito de gênero, feminismo, participação política, direitos das mulheres e empoderamento, tendo como objeto de análise o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor dos municípios escolhidos para o teste da matriz. Durante o processo, o Espaço Feminista serviu como um mediador, ligando diferentes esferas da sociedade. Um dos resultados positivos desse processo foi colocar lideranças comunitárias femininas em contato direto com representantes do poder público responsáveis pelas políticas de habitação, abrindo, desse modo, uma via de diálogo. Os desdobramentos dessa iniciativa serão abordados mais adiante.

A primeira etapa do teste foi a tradução e adaptação da matriz para o português e para a realidade local. Desse modo, o material foi apresentado e discutido com todos os participantes do processo. Dos seis critérios definidos pela GLTN, foram testados cinco (ver lista acima), com a exclusão do critério quatro: aquele que dizia respeito à dimensão sociocultural inclusa nas ferramentas com relação ao acesso de homens e mulheres à terra. Foi esse, exatamente, o único escolhido por Gana para a realização do teste piloto.

Em Gana, por iniciativa da Grassroots Sisterhood Foundation, o teste piloto seguiu uma metodologia semelhante àquela aplicada no Brasil, mas não tão profunda a ponto de trazer para a discussão as mulheres, independentemente de seu estado de participação social e política. O objeto de análise foi a dimensão sociocultural no Projeto de Administração da Terra (LAP).

No Nepal, foram analisados todos os seis critérios propostos pela GLTN. Não de uma forma global e politizada como no Brasil e em Gana. Lumanti, que significa “memória” no dialeto Newari, é uma ONG que tem por objetivo reduzir a pobreza por meio de projetos de habitação. Não se trata de uma organização que tem como foco ações voltadas diretamente para a promoção dos direitos das mulheres, originadas de movimentos feministas locais, como é o caso do Espaço Feminista e da Grassroots Sisterhood Foundation.

O piloto nepalês teve como objetivo avaliar o funcionamento da Alta

Comissão Científica para Reforma Agrária (HLSLRC, High Level Scientific Land Reform Commission) e do Ministério da Administração e Reforma Agrária. O estudo da matriz deu-se principalmente entre os representantes dessas duas esferas conjuntamente com os integrantes da Lumanti. Os critérios foram avaliados em pequenos grupos de discussão por meio de um sistema de pontuação por cartões com valores de 0 a 5. O menor valor significando pouca atenção à participação equitativa de homens e mulheres nos processos de regularização fundiária; o maior, igual participação.

Os diferentes contextos da regularização fundiária

Tal como assinalado pelo guia de aplicação dos “critérios para avaliar as ferramentas de acesso à terra em grande escala”, o piloto, em alguns contextos, teria como base experiências em que a igualdade de gênero é o ponto de partida para o questionamento. Noutros, a desigualdade era o mote da investigação. Do ponto de vista legal, o Brasil representa o primeiro caso. Gana e Nepal encontram-se na segunda situação.

A despeito da legislação brasileira, que prevê constitucionalmente inúmeros instrumentos para garantir a posse e o acesso à terra, bem como a igualdade de direitos entre mulheres e homens, a concentração fundiária, no campo e na cidade, e a precariedade das habitações têm afetado a parcela mais pobre da população. As mulheres estão entre as pessoas mais penalizadas. Se considerarmos a dimensão raça/cor, as mulheres negras experimentam as condições sociais mais degradantes. Do ponto de vista da produção de indicadores sociais, o país dispõe de um excelente sistema de estatísticas capaz de apresentar dados desagregados por sexo, indicando a disparidade socioeconômica existente entre mulheres e homens.

Trata-se de um realidade bem diferente de países como Gana e Nepal. No primeiro, convivem dois regimes de propriedade: um baseado no direito consuetudinário, englobando as especificidades das etnias locais, somando 80% das terras, e outro organizado pelo Estado, totalizando os outros 20%. Segundo a Grassroots Sisterhood Foundation, esse sistema dual é a maior fonte de conflitos em torno da posse legal da terra, excluindo culturalmente as

mulheres das esferas de decisão, do direito à herança, reforçando seu papel secundário na sociedade em bases patriarcais. Por isso, a escolha dos critérios socioculturais para teste da matriz não foi por acaso. No Nepal, o desafio do governo é fazer uma reforma agrária capaz de transformar o sistema feudal de posse, distribuição e transmissão de terras, numa sociedade organizada por castas. Em ambos os países são escassas as fontes de dados capazes de demonstrar estatisticamente a desigualdade de gênero. Uma outra diferença a ser destacada, em relação ao Brasil, é que o teste piloto da matriz foi aplicado a ferramentas relacionadas ao contexto rural. Aqui, tanto o rural quanto o urbano foram explorados por meio do Plano Diretor dos municípios de Pombos e Recife.

Resultados do teste piloto da matriz de gênero

Os resultados da aplicação dos “critérios para avaliar as ferramentas de acesso à terra em grande escala” foram obtidos por meio do acompanhamento do processo por diferentes analistas da GLTN, que visitaram o Brasil, Gana e Nepal, em diferentes estágios do processo, nos anos de 2009 e 2010. As instituições responsáveis pelo teste da matriz de gênero prepararam um relatório padronizado, que serviu de base para a apresentação da síntese do trabalho numa perspectiva comparada, durante o 5º Fórum Urbano Mundial do Rio de Janeiro, em 2010.

As experiências foram descritas pelos grupos dos três países e discutidas por analistas de diferentes instituições. Algumas dificuldades comuns merecem destaque. A primeira delas diz respeito à tradução da matriz do inglês para as línguas nativas, especialmente no caso de Gana, onde a Grassroots Sisterhood Foundation lida com etnias de diferentes dialetos. A segunda dificuldade foi em lidar com os conceitos contidos na matriz, pois a GLTN pressupunha que as questões fossem compreensíveis para atores desempenhando diferentes papéis no processo de elaboração e execução de ferramentas de solo: desde os usuários até seus gestores e formuladores. Por exemplo, no Brasil, o Espaço Feminista promoveu oficinas de “educação em gênero” para mulheres de Pombos e Recife a respeito do significado do conceito consagrado na literatura

feminista: como uma diferença socialmente construída entre os sexos. Muitos dos especialistas e representantes do poder público consultados desconheciam o significado político de “desigualdade de gênero”. Um terceiro problema foi trabalhar com a matriz como um conjunto coerente de questões. Tanto foi assim, que Gana e Brasil escolheram alguns critérios para ser aplicados, deixando outros de lado. Outra dificuldade foi estabelecer e criar indicadores qualitativos e quantitativos para a medição da sensibilidade de gênero das ferramentas analisadas.

A síntese dos resultados obtidos foi apresentada num quadro que indicava o grau de sensibilidade às questões de gênero das ferramentas analisadas nos três países. A cor verde significa que a ferramenta é sensível. A cor vermelha significa que não é sensível. As cores intermediárias, verde claro, laranja escuro e laranja claro, mostram sua proximidade com esses dois resultados opostos (Quadro 1).

Quadro 1. O quanto as ferramentas de solo são sensíveis às questões de gênero?

	Evaluation Question	Brazil – Master planning in Recife	Nepal – Land Reform	Ghana – Land Administration Programme
Criteria 1 - Equal participation by both women and men and gender-responsive governance				
1.	Does the tool demand and generate political understanding and the will to positively implement a gender balanced approach?			
2.	Is the decision making process in developing the tool, and within the tool itself, transparent and inclusive for both women and men?			
3.	Does the tool rely on and provide sex-disaggregated data?			
4.	Does the tool demand positive results for women from public and private bodies responsible for land management?			
Criteria 2 - Capacity building, organization and empowerment of both women and men to use, access and benefit from the tool				
5.	Are financial resources explicitly allocated for capacity building of both women and men to benefit from the tool?			
6.	Is the information clear and does it empower both women and men to utilize the tool and know their rights related to this tool?			
7.	Does the tool provide mechanisms for assessing and evaluating (at numerous levels) by female and male stakeholders?			
Criteria 3 - Legal and institutional considerations of both women and men by the tool				
8.	Is the tool based on the principle of gender equality and does it protect women's land tenure/ rights?			

	Evaluation Question	Brazil – Master planning in Recife	Nepal – Land Reform	Ghana – Land Administration Programme
9.	Does the tool acknowledge conflict of interests and the different gender impacts this may have?			
10.	Does the tool provide gender-sensitive dispute resolution?			
11.	Does the tool promote the principle of a bundle of rights (for example user or secondary rights)?			
12.	Does the tool provide different tenure options, recognizing a continuum of rights?			
Criteria 4 - The tool includes social and cultural considerations in regard to women and men's access to land				
13.	Does the tool take into consideration statutory and customary laws and practices affecting women's land rights (such as inheritance)?			
14.	Does the tool demand positive results for women particularly in the context of traditional land structures?			
Criteria 5 - The tool includes economic considerations in regard to women and men's access to land				
15.	Does the tool promote innovation in economic models to favor women's benefit of land?			
16.	Does the tool (applicable to land markets) integrate other sectors of land development such as agriculture, water and sanitation?			
17.	Does the tool encourage a market that is accessible to women and provides equity for women and men?			
18.	Does the tool promote economic opportunities for both women and men?			
Criteria 6 - Scale, coordination and sustainability of tool to reach more women and men				
19.	Can the tool be implemented at city or national level?			
20.	Can the tool be implemented consistently (rather than ad-hoc?)			
21.	Is the tool linked with other tools required to protect women and men's security of tenure?			
22.	Is there formal engagement between communities and local/national governments?			

Fonte: **Piloting of a GLTN land tool**: a practical way to ensure gender equality. Report Round Table Global Land Tool Network, World Urban Forum V, Brazil, Rio de Janeiro, 25 mar 2010.

O quadro acima proporciona uma análise comparativa das três experiências. Um olhar superficial mostra que a “sensibilidade de gênero” das ferramentas escolhidas é baixa. Contudo, um olhar mais atento demonstra que a comparação, nesse nível, não explicita as idiossincrasias de cada um dos processos, os quais foram desenvolvidos a partir de diferentes metodologias, objetos e grupos.

Existem ideias implícitas na matriz de gênero que afetam diretamente a

sua adaptação para as realidades locais e a obtenção de resultados comparáveis. Destaco duas. A primeira delas é a de que as mulheres são tratadas como uma categoria homogênea, seja no Brasil, em Gana ou Nepal. A outra ideia diz respeito à pressuposição de que o usufruto da terra e da propriedade pode não se dar de modo cooperativo entre mulheres e homens.

Deixando de lado essas duas considerações, poderíamos afirmar que a situação comum vivenciada pelas mulheres dessas partes do mundo é a de subordinação. Mas isso não basta para a compreensão da dinâmica das relações de gênero nesses países. Como Harding chama a atenção (1993, p. 17), gênero aparece apenas em formas culturalmente específicas, sendo produzido por três processos, os quais denomina: simbolismo de gênero (ou totemismo de gênero), estrutura de gênero (ou divisão do trabalho segundo o gênero) e gênero individual. Na explicação da autora:

[...] a vida social *generizada* se produz por meio de três processos distintos: é o resultado de designar metáforas dualistas de gênero a diversas dicotomias percebidas que raramente tem algo que ver com as diferenças de sexo; é consequência de recorrer a esses dualismos de gênero para organizar a atividade social, de dividir as atividades sociais necessárias entre diferentes grupos de seres humanos; é uma forma de identidade individual socialmente construída, que somente se correlaciona imperfeitamente com a "realidade" ou com a percepção das diferenças de sexo. [...] Os referentes dos três sentidos da masculinidade e da feminidade diferem segundo as culturas, enquanto, dentro da mesma cultura, as três formas de gênero estão relacionadas entre si (Harding, 1993, pp. 17-18, tradução minha).

A disparidade da proposta inicial da GLTN e a forma de condução do teste piloto, no que diz respeito à concepção de gênero, principalmente no Brasil, foi mencionada durante a apresentação dos resultados na mesa redonda do 5º Fórum Urbano Mundial, porém sem ter tido a chance de ser debatida, devido à dinâmica do debate, que contou com dezenas de participantes.

Contudo, a despeito das críticas que um projeto dessa envergadura possa suscitar, um dos pontos fortes do teste da matriz foi sua capacidade de despertar o interesse de diferentes grupos acerca de um problema: o quanto as questões de gênero podem estar imbricadas nos processos de administração, uso e posse da terra.

O teste da matriz, como se destacou nos debates, por si só foi um processo de aprendizagem para todos os atores envolvidos. No Brasil, essa experiência de capacitação é o resultado do engajamento da ONG Espaço Feminista com os movimentos de mulheres no estado de Pernambuco. Nesse caso, mesmo que não intencionalmente, o modelo de questionário, como uma ferramenta para despertar a consciência política de determinada parcela da sociedade, encontra outros paralelos na história². Mas o resultado da experiência do Brasil foi muito melhor do que o esperado. O engajamento do Espaço Feminista com a GLTN preparou o terreno para o início do processo de regularização fundiária da área denominada Ponte do Maduro em Recife.

A regularização fundiária da Ponte do Maduro

Concomitantemente ao trabalho desenvolvido pelo Espaço Feminista e a GLTN nas comunidades de Pombos e Recife, o estado de Pernambuco iniciou o processo de regularização fundiária da Ponte do Maduro, área exatamente onde foi testada a matriz de gênero. Por iniciativa do Espaço Feminista, o anúncio foi feito por representantes do estado, durante a realização da mesa redonda que discutiu os resultados do teste piloto da matriz de gênero no 5º Fórum Urbano Mundial. Também estavam presentes as lideranças femininas da comunidade, que receberam a notícia comovidas. O fato não foi ignorado pelas agências internacionais de financiamento, que demonstraram grande interesse em dar continuidade ao trabalho desenvolvido pela GLTN e instituições parceiras no Brasil.

Segundo o Plano Diretor do Recife, a Ponte do Maduro compreende uma Zona Especial de Interesse Social (Zeis) formada por quatro bairros localizados na Zona Norte do município: Chié, Ilha de Joaneiro, Santa Terezinha e Santo Amaro. Trata-se de uma das regiões recifenses em que a luta pela regularização da posse legal da terra começou há mais de cinquenta anos. Parte dessa história pode ser contada a partir dos registros da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), da Prefeitura Municipal de Recife e da atual Companhia Estadual

² Em 1880, Karl Marx elaborou um questionário para investigar a situação da classe operária na França. As questões, além de servirem como recurso para a obtenção de dados a respeito do modo de produção capitalista do período, são consideradas um panfleto da luta operária contra a dominação burguesa. Ver Thiollent, 1980.

de Habitação e Obras do Estado de Pernambuco (CEHAB). Em levantamento feito por esse órgão, a Ponte de Maduro abriga, aproximadamente, oito mil famílias vivendo em áreas de ocupação, sem os títulos de posse de seus terrenos.

Segundo o estudo “Mosaico Urbano do Recife – inclusão/exclusão socioambiental” (2008), a Ponte de Maduro encontra-se numa posição limítrofe entre as regiões de inclusão e exclusão social municipais. No “Mosaico”, essa área aparece no grupo de bairros com inclusão social. Contudo, é aquela que, desse conjunto, possui os piores indicadores sociais, os quais apontam altos índices de vulnerabilidade, sobretudo entre as mulheres.

Atualmente, com o apoio de agências internacionais, o Espaço Feminista mantém as oficinas de capacitação das mulheres iniciadas com o projeto GLTN. Dessa vez, o objetivo é analisar a “sensibilidade de gênero” em todas as etapas da regularização fundiária com a participação das lideranças femininas locais. A capacitação visa ao esclarecimento do processo, difusão de informações sobre suas implicações legais, identificação das necessidades de infraestrutura e habitação no local, etc. Do ponto de vista técnico, o Espaço tem trabalhado com diferentes representantes do poder local, colocando-os em permanente diálogo com a comunidade. Também mantém uma parceria com a Fundação Joaquim Nabuco, a fim de criar indicadores socioeconômicos capazes de captar qualitativa e quantitativamente a desigualdade de gênero no local e medir o impacto da regularização fundiária, especialmente para a vida das residentes na Ponte do Maduro.

Considerações finais

O sucesso de iniciativas como a da GLTN depende da forma como agências desse tipo ligam-se a outras instituições dos países em desenvolvimento. O diferencial, no caso do Brasil, em relação aos outros países engajados no projeto ora analisado, é o papel de militância de ONGs feministas, que incluem, em suas atividades, a capacitação política das mulheres. Há, também, o contexto social e político local, muito diferente dos outros contextos estudados.

Contudo, para um crítica das ações voltadas para as mulheres, não se

pode perder de vista as implicações políticas da utilização do conceito de gênero em duas vias que se encontram: os planejamentos de “cima para baixo” e as demandas de “baixo para cima”. O caráter apolítico das agências de fomento internacionais chocam-se com a militância feminista, que vê no empoderamento uma via de libertação dos mecanismos de dominação masculina. Segundo Ravazi e Miller (1995, p. 40) é nesse espaço de interseção que uma série de questões precisam ser esclarecidas:

É justificável o presente otimismo em relação ao papel das ONGs de mulheres? As ONGs de mulheres estão mais propensas a resolver os problemas encontrados do que as mulheres e os defensores do desenvolvimento nas instituições públicas? Afinal, as estratégias de “baixo para cima” não se deparam com os mesmos constrangimentos e obstáculos experimentados pelas de “cima para baixo”? (tradução minha)

As autoras ainda fazem um alerta final, que serve para a reflexão acerca do caso descrito. Num cenário em que as agências de financiamento impõem agendas aos países em desenvolvimento, é difícil imaginar que as ONGs de mulheres resistam à crescente oferta de recursos sem se deixarem influenciar por objetivos propostos alhures.

Bibliografia

CAVALCANTI, H; LYRA, M. R. de Brito; AVELINO, E. **Mosaico urbano do Recife**: exclusão/inclusão socioambiental. Recife: Massangana, 2008.

Ciudades sin tugurios: una historia brasileña de desesperación y esperanza. **Urban World**. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), volumen 2, número 3, junho 2010.

ESCOBAR, Arturo. Power and visibility: tales of peasants, women, and the environment. In: **Encountering Development**: the making and unmaking of the Third World. New Jersey: Princenton University Press, 1995.

Global Land Tool Network. **Gender evaluation criteria for large-scale land tools**. GLTN, 2009.

Global Land Tool Network. **Grassroots women's participation and the Global Land Tool Network**, 2010?.

HARDING, Sandra. **The science question in feminism**. New York: Cornell University Press, 1993.

MOHANTY, Chandra Talpade. Under Western eyes: feminist scholarship and colonial discourses. In: **Third World women and the politics of feminism**. Bloomington: Indiana University Press, 1991.

MUELLER, Adele. In and against development: feminists confront development on its own ground. Working paper 219. Women and International Development. Michigan State University: April 1991.

RAZAVI, Shahrashoub; MILLER, Carol. From WID to GAD: conceptual shifts in the women and development discourse. Occasional paper 1. United Nations Research for Social Development (UNRISD): February, 1995.

RUIJSINK, Saskia. **Piloting of a GLTN land tool**: a practical way to ensure gender equality. Report Round Table Global Land Tool Network, World Urban Forum V, Brazil, Rio de Janeiro, 25 mar 2010.

SARDENBERG, Cecilia , COSTA, Ana Alice; PASSOS, Elizete. "Rural development in Brazil: are we practising feminism or gender?", **Gender & Development**, 7: 3, 28 — 38, 1999.

THIOLLENT, Michel J. M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Editora Polis, 1980.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). **Brazil**: law, land tenure and gender review: Latin America, 2005.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). **Gendering land**

tools: achieving secure tenure for women and men, 2008.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). **Gender evaluation criteria for large-scale land tools**, 2009.