



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ | UFPA
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS | NAEA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DO TRÓPICO ÚMIDO | PPGDSTU

THAYANNA PAULA NEVES BARROS

A POSSE SEGURA DA TERRA URBANA COMO INSTRUMENTO DE EMANCIPAÇÃO DAS MULHERES: análise das ações desenvolvidas pelos Programas Chão Legal e Terra da Gente no Município de Belém do Pará

Belém
2023

THAYANNA PAULA NEVES BARROS

A POSSE SEGURA DA TERRA URBANA COMO INSTRUMENTO DE EMANCIPAÇÃO DAS MULHERES: análise das ações desenvolvidas pelos Programas Chão Legal e Terra da Gente no Município de Belém do Pará.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito à obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior.

Belém
2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)
autor(a)**

N511p Neves Barros, Thayanna Paula.
A posse segura da terra urbana como instrumento de emancipação das mulheres : análise das ações desenvolvidas pelos Programas Chão Legal e Terra da Gente no Município de Belém do Pará / Thayanna Paula Neves Barros. — 2023.
257 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Saint-clair Cordeiro da Trindade Júnior

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2023.

1. Mulheres. 2. Regularização Fundiária. 3. Posse segura. 4. Direito à moradia. 5. Município de Belém. I. Título.

CDD 711.409811

THAYANNA PAULA NEVES BARROS

A POSSE SEGURA DA TERRA URBANA COMO INSTRUMENTO DE EMANCIPAÇÃO DAS MULHERES: análise das ações desenvolvidas pelos Programas Chão Legal e Terra da Gente, no Município de Belém do Pará.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito à obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Aprovada em: 27/02/2023

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior
Orientador - PPGDSTU/NAEA/UFPA

Profa. Dra. Marcela Vecchione Gonçalves
Examinadora Interna - PPGDSTU/NAEA/UFPA

Prof. Dr. Michel de Melo Lima
Examinador Externo - PPDMU/Unama

Dedico este trabalho às mulheres, mães e trabalhadoras que conheci ao longo da jornada de pesquisa, as quais me inspiraram ainda mais a lutar pelos direitos das mulheres, principalmente, daquelas em situação de maior vulnerabilidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, que me deu sabedoria, força e saúde, e permitiu que eu concluísse mais essa etapa acadêmica, guiando meus passos para a concretização deste sonho, há muito tempo desejado, mesmo diante dos diversos obstáculos enfrentados durante a pandemia da Covid-19.

Aos meus pais, por todo amor, dedicação e confiança depositados em mim, por aceitarem e apoiarem as minhas escolhas e decisões, e estarem ao meu lado nos momentos mais difíceis. Mãe, obrigada por ser meu exemplo de mulher, esforçada, trabalhadora, dedicada e forte diante das adversidades, além de ser minha melhor amiga e parceira de vida. Pai, obrigada por ter se dedicado a me proporcionar oportunidades para avançar no meu crescimento acadêmico e profissional.

Ao querido orientador, professor Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior, por ter acreditado no meu potencial e na minha pesquisa, e me proporcionado a oportunidade de fazer parte de um Programa de Pós-Graduação tão importante quanto o PPGDSTU/NAEA, de referência nacional e internacional, além de ter compartilhado, generosamente, sua vasta experiência e seus profundos conhecimentos, inspirando-me a ser ainda mais focada e dedicada aos estudos e à pesquisa.

Aos amigos do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Ordenamento Territorial e Urbanodiversidade na Amazônia (GEOURBAM), coordenado pelo professor Dr. Saint-Clair, por toda ajuda, troca de experiências, conselhos, desabafos e apoio durante os momentos muito delicados que enfrentamos em decorrência da pandemia da Covid-19, a qual abalou a todos de alguma forma, física e/ou psicologicamente. Um agradecimento especial à Erica Correa Monteiro, Carla Maria Peixoto Pereira, Mozart Victor Ramos Silveira e Michel de Melo Lima, que ajudaram a tornar mais leve a minha caminhada acadêmica.

Aos professores e professoras do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), que se esforçaram para nos proporcionar o melhor acesso às aulas e aos conteúdos, diante de um contexto totalmente novo, desconhecido e, por vezes, assustador, no qual tivemos que nos adaptar a uma nova forma de vida e ao uso de plataformas de ensino à distância em razão da pandemia. Em especial, ao professor Dr. Adagenor Lobato Ribeiro que, nas primeiras aulas, ainda presenciais, nos ensinou

a utilizar as plataformas do Google, antes mesmo de sabermos o quão fundamentais e necessárias seriam quando da chegada da pandemia; ao professor Dr. Hisakhana Pahoono Corbin, por sua gentileza e sensibilidade durante as aulas, sempre com uma mensagem de força, que fizeram a diferença naquele momento de tanta tensão vivido; à professora Dra. Mirleide Charr Bahia, por sua espontaneidade, alegria e leveza, com as quais conduziu suas aulas e nos permitiu um ambiente de aprendizado ainda mais agradável; às professoras Dr^{as}. Simaia Mercês, Luly Fisher, Miriam Cardoso e Msc. Maria do Carmo Campos, pelo rico compartilhamento de conhecimento e experiências acerca da execução de processos de regularização fundiária urbana na Amazônia, que muito me auxiliaram na construção desta dissertação.

Às professoras Dr^{as}. Daniella Maria dos Santos Dias (PPGD/UFGA) e Marcela Vecchione Gonçalves (NAEA/UFGA), profissionais que eu admiro e nas quais me inspiro; gratidão pela gentileza de aceitarem compor a banca de avaliação desta dissertação, bem como pelas sugestões apresentadas por ocasião da qualificação, que ampliaram a minha visão sobre a temática trabalhada.

Às integrantes do Grupo de Mulheres Brasileiras (GMB) que, de forma muito acolhedora, me receberam e aceitaram compartilhar suas experiências enquanto mulheres ativistas, que lutam em prol do acesso à direitos básicos da população em situação de vulnerabilidade social, assim como à fundadora do Instituto Viver Periferia; às beneficiárias dos Programas Chão Legal e Terra da Gente, que transmitiram um pouco da sua experiência enquanto moradoras de áreas objeto de regularização fundiária; à ex-técnica/assessora e às servidoras em exercício da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), que se dispuseram a contribuir com esta pesquisa, apresentando as suas visões práticas e técnicas sobre a execução dos processos de regularização fundiária desenvolvidos pela Companhia.

“Vejam, quantas pessoas vem aí
Denunciar a exploração
Que vive a população
Em péssima condição

Comissão dos Bairros de Belém
Denunciando pra cidade
O descaso das autoridades
Com o direito à moradia
Eis aqui, a situação do povo: falta posto médico, área de lazer,
creche e esgoto, salário não tem

Moradia é um direito que tem todo cidadão
Tá escrito na Constituição
Mas é negado à população
Até a água encanada
Em vários bairros não tem
Recolher lixo, carro não vem

É a nossa luta, a nossa, a nossa união
Que vai trazer vitória pro povão.”

Samba da resposta
(Comissão dos Bairros de Belém)

RESUMO

A proposta desta dissertação é analisar o conjunto de ações direcionadas às mulheres no interior dos programas municipais de regularização fundiária executados pela Companhia de Desenvolvimento e Administração de Belém (CODEM), quais sejam, o Programa Chão Legal, vigente entre os anos de 2010 e 2020, e o Programa Terra da Gente, seu substituto desde o ano de 2021. Investiga-se, portanto, o contexto histórico no Brasil, na Amazônia e no município de Belém, que estruturou o acesso à propriedade da terra sob critérios excludentes, pautados em marcadores sociais de gênero, raça e classe, os quais atuaram ainda sobre a construção da legislação correlata e, durante muito tempo, foram obstáculos ao acesso das mulheres à terra e a sua posse segura, direito que só mais recentemente, a partir dos anos 2000, foi fomentado pelas leis e políticas públicas de habitação e regularização fundiária. Para compreender este cenário, o método de interpretação adotado foi o materialismo histórico-dialético, segundo a perspectiva de gênero proposta pela corrente teórica feminista marxista. Quanto às técnicas de investigação empregadas, foram combinados dados qualitativos e quantitativos, obtidos por meio da articulação de pesquisa bibliográfica, documental, estatística e entrevistas realizadas com ex-técnica/assessora e servidoras da CODEM, bem como com beneficiárias dos programas Chão Legal e Terra da Gente, de modo a identificar ações no sentido de promover o atendimento prioritário, acolhedor e de auxílio às beneficiárias, com o propósito de garantir não só o alcance da segurança da posse da terra através do título, mas também o de assegurar o direito à moradia digna e adequada, com acesso à infraestrutura urbana e serviços públicos, enquanto extensão do direito à cidade.

Palavras-chave: Mulheres. Regularização fundiária. Posse segura. Direito à moradia. Município de Belém.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyze the set of actions aimed at women within the municipal land title regularization programs executed by the Belém Development and Administration Company (CODEM), the Chão Legal Program, in effect between the years 2010 and 2020, and the Terra da Gente Program, its replacement since 2021. Therefore, we investigate the historical context in Brazil, in the Amazon and in the municipality of Belém, which structured the access to land property under exclusionary criteria, based on social markers of gender, race and class, which also acted on the construction of the related legislation and, for a long time, were obstacles to women's access to land and its secure tenure, a right that only more recently, from the 2000s on, was fostered by laws and public policies on housing and land tenure regularization. To understand this scenario, the interpretation method adopted was the historical-dialectical materialism according to the gender perspective proposed by the Marxist feminist theoretical current. As for the research techniques employed, qualitative and quantitative data were combined, obtained through the articulation of bibliographic, documental, and statistical research and interviews conducted with CODEM's former technician/advisor and employees, as well as with the women beneficiaries of the Chão Legal and Terra da Gente programs, in order to identify actions to promote priority assistance, host and of aid the women beneficiaries, and guaranteeing not only the security of land tenure through the title deed, but also to ensure the right to decent and adequate housing, with access to urban infrastructure and public services, as an extension of the right to the city.

Keywords: Women. Land regularization. Secure tenure. Right to housing. Municipality of Belém.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do Brasil: proporção da população residindo em domicílios com acesso à rede geral de distribuição de água e com abastecimento diário, segundo as Unidades da Federação – 2019.....	31
Figura 2 – Belém: mapa da concentração da população negra (preta e parda) – Censo 2010.....	33
Figura 3 – Belém: mapa da concentração da população por renda média domiciliar – Censo 2010.....	34
Figura 4 – Belém: mapa da concentração de domicílios cuja pessoa responsável é do sexo feminino, com rendimento de até 1 S.M. – Censo 2010.....	35
Figura 5 – Brasil: mapa do <i>déficit</i> habitacional total segundo unidades da Federação – 2019.....	116
Figura 6 – Brasil: mapa do <i>déficit</i> habitacional relativo ao total de domicílios particulares permanentes e improvisados segundo unidades da Federação – 2019.....	116
Figura 7 – Brasil: mapa dos domicílios inadequados – 2019.....	120
Figura 8 – Brasil: mapa da inadequação Fundiária – 2019.....	120
Figura 9 – Brasil: mapa do número de mulheres abaixo da linha de pobreza, em milhões de pessoas, 2019.....	121
Figura 10 – Brasil: mapa do número de mulheres sem abastecimento de água por rede geral em mil pessoas e % da população feminina, 2019....	122
Figura 11 – Brasil: mapa do número de mulheres sem coleta de esgoto em mil pessoas e % da população feminina, 2019.....	125
Figura 12 – Características dos direitos que garantem a posse segura da terra às mulheres, segundo a Global Land Tool Network (GLTN).....	127
Figura 13 – Efeitos potenciais da posse segura da terra às mulheres, segundo a Global Land Tool Network (GLTN).....	129
Figura 14 – Medidas para direitos sobre a terra para mulheres mais robustos, completos e duráveis.....	130
Figura 15 – Belém: mapa de localização dos bairros em áreas com processo de regularização fundiária – 2022.....	161

Figura 16 – Belém: mapa das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – 2019	162
Figura 17 – Belém: mapa de macrozoneamento – 2019.....	163
Figura 18 – Belém: mapa dos limites da Primeira e da Segunda Léngua Patrimonial.....	168
Figura 19 – Aspectos inerentes à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.....	171
Figura 20 – CODEM: tramitação interna dos processos de Regularização Fundiária.....	175
Figura 21 – CODEM: procedimento geral interno da Reurb-S.....	183
Figura 22 – Capa da cartilha organizada pela Comissão dos Bairros de Belém (CBB) em janeiro de 1979, publicada no jornal O Estado do Pará, em outubro de 1980.....	190

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Brasil: proporção da população residindo em domicílios com inadequações domiciliares, por cor ou raça, segundo o tipo de inadequação – 2019	30
Gráfico 2 – Brasil: distribuição por classe de rendimento do <i>déficit</i> de acesso à rede geral de água da população feminina, 2019.....	123
Gráfico 3 – Brasil: parcela da população feminina que não recebe água regularmente, por raça declarada, 2019.....	124
Gráfico 4 – Brasil: acesso das mulheres à rede de coleta de esgoto, por raça autodeclarada, 2019.....	125
Gráfico 5 – Belém: crescimento populacional entre os anos de 1949 e 1960.....	153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Implicações da vida urbana sobre as mulheres.....	143
Quadro 2 –	Etapas de operacionalização da Regularização Fundiária de Interesse Social (RFIS) no Programa Chão Legal.....	173
Quadro 3 –	Belém: atuação das mulheres nos movimentos sociais que reivindicavam acesso à terra e moradia entre 1970 e 1990.....	191
Quadro 4 –	Belém: medidas legais e sociais voltadas às mulheres nos processos de regularização fundiária urbana executados pela CODEM segundo o olhar de agentes da Companhia e beneficiárias.....	196
Quadro 5 –	Belém: aspectos fundamentais ao atendimento das beneficiárias do Programa Chão Legal (2010-2020	204
Quadro 6 –	Belém: aspectos fundamentais ao atendimento das beneficiárias do Programa Terra da Gente (2021-atual)	209
Quadro 7 –	Belém: reuniões realizadas pela CODEM com beneficiários e beneficiárias dos seus Programas de regularização fundiária....	213
Quadro 8 –	Belém: distribuição de serviços básicos nas áreas objeto de regularização fundiária urbana apontados pelas beneficiárias...	216
Quadro 9 –	Belém: distribuição de moradias populares às mulheres chefes de família demandantes de regularização fundiária urbana.....	217
Quadro 10 –	Belém: segurança da posse nas áreas objeto de regularização fundiária urbana segundo a perspectiva das beneficiárias.....	218

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil: proporção da população residindo em domicílios com inadequações domiciliares, por tipo de inadequação, segundo o tipo de arranjo domiciliar – 2019.....	30
Tabela 2 – Brasil: estimativa de domicílios ocupados em aglomerados subnormais segundo municípios com mais de 750 mil habitantes – maiores proporções em relação ao total de domicílios ocupados, 2019.....	32
Tabela 3 – Brasil: componentes do <i>déficit</i> habitacional por sexo do responsável pelo domicílio segundo regiões geográficas, unidades da Federação e regiões metropolitanas – 2019.....	117
Tabela 4 – Belém: estimativa da população entre os anos de 1649 e 1960.....	152
Tabela 5 – Belém: estimativa das famílias atingidas pelo Programa Chão Legal – 2018 a 2019.....	176
Tabela 6 – Belém: estimativa de lotes levantados pelo Programa Chão Legal – 2018 a 2019.....	177
Tabela 7 – Belém: resultados do programa Chão Legal – 2016 a 2019.....	177

LISTA DE SIGLAS

ABC – Associação Brasileira de Cohabs
ACOM – Assessoria de Comunicação
ALEPA – Assembleia Legislativa do Estado do Pará
AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras
BIS – Boletim de Informações Socioeconômicas
BNH – Banco Nacional de Habitação
CBB – Comissão de Bairros de Belém
CDRU – Concessão de Direito Real de Uso
CJCI – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior
CJRMB – Corregedora de Justiça da Região Metropolitana de Belém
CNH – Conselho Nacional de Habitação
CNJ – Corregedoria Nacional de Justiça
CODEM – Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
COHAB – Companhia de Habitação do Estado do Pará
CONAM – Conferência Nacional das Associações de Moradores
COPURB – Conselho de Política Urbana
CRF – Certidão de Regularização Fundiária
CRF – Coordenação/Cordenadoria de Regularização Fundiária
CRF/UFPA – Comissão de Regularização Fundiária da UFPA
CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
DGF – Diretoria de Gestão Fundiária
FJP – Fundação João Pinheiro
FMAP – Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense
FMRU – Fórum Metropolitano de Reforma Urbana
FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana
FNSHDH – Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano
GFC – Gerência Financeira e Contabilidade
GLTN – Global Land Tool Network (Rede Global de Acesso à Terra)
GMB – Grupo de Mulheres Brasileiras
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ITERPA – Instituto de Terras do Pará
MPM – Movimento Popular pela Moradia
ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONGs – Organizações não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PMB – Prefeitura Municipal de Belém
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNPM – Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres
POEMA – Programa Pobreza e Meio Ambiente na Amazônia
PT – Partido dos Trabalhadores
Reurb – Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
Reurb-I – Regularização Fundiária Urbana Inominada
Reurb-S – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RM – Região Metropolitana
RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RFIS – Regularização Fundiária de Interesse Social
Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEGEP – Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão
SESAN – Secretaria Municipal de Saneamento
SEURB – Secretaria Municipal de Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TerPaz - Territórios pela Paz
UAC – Unidade de Atendimento ao Cliente
UAF – Unidade de Arquivo Fundiário
UCG – Unidade de Cartografia e Geoprocessamento
UCS – Unidade de Cadastro Social
UCS – Unidade de Cadastro Social
UJS – Unidade Jurídica Setorial
UMB – União de Mulheres de Belém

UNAMA – Universidade da Amazônia

UPD – Unidade de Produção de Documentos

UPL – Unidade de Pesquisa e Locação

Sumário

1	INTRODUÇÃO.....	19
2	DO MÉTODO DE INTERPRETAÇÃO AOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....	48
2.1	Pressupostos teórico-metodológicos.....	48
2.2	Técnicas de pesquisa.....	52
2.3	Instrumentos de coleta de dados.....	55
2.3.1	Pesquisa documental.....	55
2.3.2	Análise estatística.....	57
2.3.3	Entrevistas.....	57
2.4	Limitações.....	58
3	MULHER, SOCIEDADE CAPITALISTA BRASILEIRA E AMAZÔNIA...	60
3.1	A mulher na formação da sociedade capitalista brasileira.....	60
3.2	A mulher na formação social da Amazônia.....	68
3.3	Mulheres, raça e classe na construção da sociedade capitalista em Belém do Pará.....	73
4	MULHERES E ACESSO À TERRA URBANA NO BRASIL E NA AMAZÔNIA.....	80
4.1	Dos reflexos da acumulação primitiva e da expropriação da terra sobre os corpos das mulheres.....	80
4.2	O processo de ocupação informal da terra urbana e a luta das mulheres pela garantia do acesso à terra.....	88
4.3	A Regularização Fundiária de Interesse Social como mecanismo de promoção do direito à moradia para as mulheres.....	103
4.4	O acesso à segurança da posse enquanto extensão do direito à cidade para mulheres.....	132
5	OS PROGRAMAS CHÃO LEGAL E TERRA DA GENTE E O TRATAMENTO DESTINADOS ÀS MULHERES NA EXECUÇÃO DOS PROCESSOS DE REURB-S NO MUNICÍPIO DE BELÉM.....	150
5.1	O cenário de urbanização da Amazônia e seus reflexos sobre o processo de ocupação de Belém-PA.....	150

5.2 O panorama fundiário do Município de Belém e a atuação da CODEM.....	164
5.2.1 Programa Chão Legal.....	169
5.2.2 Programa Terra da Gente.....	178
5.3 O tratamento jurídico e social destinado às mulheres beneficiárias de Programas de Regularização Fundiária no Município de Belém.....	184
5.3.1 O tratamento dado às mulheres pela legislação sobre acesso a propriedade da terra e regularização fundiária urbana.....	185
5.3.2 Ações dos Programas de Regularização Fundiária Urbana executados pela CODEM (Chão Legal e Terra da Gente) em favor das mulheres beneficiárias.....	198
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	221
REFERÊNCIAS.....	228
APÊNDICES.....	251
ANEXOS.....	256

1 INTRODUÇÃO

O estudo presente nesta dissertação consiste em uma análise acerca das ações voltadas às mulheres desenvolvidas no interior dos processos de regularização fundiária de interesse social executados pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), no Município de Belém do Pará, através dos Programas Chão Legal e Terra da Gente.

Pretende-se, portanto, verificar, a partir de perspectiva de gênero, como se dá a instrumentalização desses processos de regularização fundiária no Município, de modo a pensar mecanismos facilitadores de políticas públicas mais inclusivas e eficientes, que atuem como um vetor de empoderamento das mulheres e garantam-lhes a segurança da posse da terra urbana em um espaço urbano de qualidade.

Sabe-se que o direito de propriedade, historicamente, é um dos mais protegidos pela legislação brasileira e, conseqüentemente, considerado um dos mais seguros ou com maior segurança jurídica, prevalecendo por diversas vezes sobre o direito de posse, entendido, em geral, como de caráter acessório em relação à propriedade, apresentando um histórico de segurança jurídica menor em relação ao instituto da propriedade (MASTRODI; ALVES, 2017).

O direito de propriedade assumiu, ao longo do tempo, suas características de acordo com o ordenamento jurídico e o momento histórico no qual esteve inserido, sendo compreendida a propriedade, genericamente, como a “relação histórica dada por um ordenamento à questão do vínculo jurídico existente entre um indivíduo e um bem” (RIBEIRO, 2020, p. 23).

Foi na Idade Moderna, com a expansão da força da burguesia, que nasceu a compreensão da propriedade da terra como “garantidora de direitos e exclusividade ao seu titular” (RIBEIRO, 2020, p. 23) e, dado o contexto de constituição da sociedade burguesa, fundada a partir da concentração de terra, dos cercamentos e da sua privatização; a renda da terra, antes, voltada, principalmente, à subsistência de uma comunidade, absorveu a característica de exclusividade da propriedade imobiliária (RIBEIRO, 2020).

Nessa lógica, a acumulação privada e a disputa entre indivíduos sobre determinados bens fizeram parte da estruturação do sistema capitalista, e forneceram base para a acumulação de riquezas. Buscou-se, então, eliminar o compartilhamento

dessas riquezas e fortalecer o direito de apropriação de alguns em detrimento de outros em situação de vulnerabilidade (RIBEIRO, 2020).

Dado o cenário de transição à economia capitalista e dos processos de acumulação primitiva do capital, o uso comum da terra foi diretamente atingido para garantir a expansão das propriedades privadas, e as mulheres foram umas das mais prejudicadas com a privatização da terra e perda da vida comunitária (FEDERICI, [2004] 2017).

No Brasil, a origem da propriedade privada se relaciona diretamente às características da sua estrutura fundiária. O processo de ocupação do território brasileiro se deu de maneira peculiar. A princípio, por meio do sistema de capitâneas hereditárias, que consistiam em porções de terras oferecidas aos nobres e pessoas mais abastadas, com o intuito de povoar a colônia e dividir a sua administração; seguido do mecanismo de concessão de sesmarias aos que possuíssem meios necessários para viabilizar o cultivo da terra e impedir a disseminação de propriedades improdutivas (RIBEIRO, 2020).

Com a suspensão do sistema sesmarial pela Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822 (BRASIL, 1822), houve um período de ausência legislativa que disciplinasse o acesso à terra, o que gerou um aumento do processo de ocupação por meio da posse, já identificado no período anterior, visto como uma alternativa àqueles que não tinham condições econômicas para solicitar uma sesmaria (RIBEIRO, 2020). Assim, boa parte das ocupações do território brasileiro foram beneficiadas pelo princípio do *utis possidetis*, segundo o qual, aquele que ocupa a área é indicado como proprietário; o que fez surgir uma das figuras jurídicas de destaque na história nacional, referida nas legislações patrimonial e fundiária do Brasil como posseiro (ÉLERES, 2002).

A limitação do acesso à terra no Brasil esteve ainda diretamente ligada ao mecanismo de exploração da mão de obra para o desenvolvimento das atividades econômicas. Com o fim do tráfico negreiro, a importação de mão de obra e a consequente migração do trabalho escravo para o trabalho livre/assalariado, assim como a restrição do acesso à terra, advinda da criação da Lei de Terras de 1850, Lei nº 601/1850 (BRASIL, 1850), transferiu a característica de mercadoria, até então atribuída ao escravo, à terra (RIBEIRO, 2020).

Observa-se, portanto, que características herdadas da estrutura fundiária anterior ao período de urbanização se refletiram sobre a ocupação dos espaços

urbanos e resultara, em processos de segregação espacial. A restrição do acesso à propriedade da terra pela compra com a vigência da legislação de 1850, fortalecida com a instituição do Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), que compreendia como proprietário aquele que primeiro registrasse o bem, prevalecendo o documento escrito sobre a ocupação de fato, confirmou o poder dos grandes proprietários de terra e os seus privilégios, manifestados pela concentração de terras nas cidades (RIBEIRO, 2020).

Assim, a ocupação socioespacial dos espaços urbanos se construiu de forma diferenciada, a depender da classe social, do gênero e da raça, neste último caso, também como resultado da ausência de políticas de integração racial no período pós-abolição (RIBEIRO, 2020). A dificuldade de acesso à habitação provocou a periferação de populações com base nos referidos marcadores sociais e os levou à situação de extrema vulnerabilidade, intensificada pela intensa migração de pessoas do campo para a cidade, gerando uma grande concentração populacional urbana e o aumento das moradias precárias e localizadas em regiões periféricas, cenário este que se verifica ainda hoje.

Com as transformações do campo sob a influência do mercado global de produção agrícola e exploração de minérios, agravou-se ainda mais o processo de expulsão e migração campo-cidade, observado desde as origens do capitalismo sob a figura dos cercamentos das áreas comunais, que impediam o acesso à terra e resultaram na proletarização das cidades (ROLNIK, 2019). No entanto, isso ocorre com uma nova roupagem, a partir da qual, o desenvolvimento de novas tecnologias e a transformação de algumas cidades em grandes polos econômicos culminam em um outro tipo de processo migratório, não apenas entre o campo e a cidade, como também entre cidades, voltado à busca de melhores oportunidades de emprego e diversidade no consumo de bens.

Verifica-se, então, que o crescimento acelerado das cidades, a concentração populacional urbana, a grande procura por oportunidades de acesso a empregos e às novas tecnologias, gerou um grande contingente populacional nos centros urbanos e a formação em larga escala de “assentamentos autoconstruídos” (ROLNIK, 2019, p. 157), produzindo altos níveis de desigualdade.

Este processo, chamado por Henri Lefebvre (2001, p. 18) de “*implosão-explosão*” da cidade, caracterizou-se pela aglomeração urbana intensa e ocupação

das áreas periféricas, apresentando-se hoje como um dos principais problemas urbanos, produto de uma construção histórica, que toma maiores proporções à medida que a relação do capital com o espaço se transforma e a terra se torna, para além de um meio de produção, uma importante “reserva de valor” (ROLNIK, 2019, p. 160).

No decorrer desse processo de urbanização do Brasil, o urbanismo surge no país, entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX, como tentativa de resposta ao complexo desenvolvimento dos núcleos urbanos. Entretanto, o modelo de urbanismo aplicado em diversas cidades brasileiras, conhecido como moderno, na realidade, correspondia a um instrumento para uma urbanização excludente, voltado ao embelezamento e saneamento das áreas centrais e à exclusão de grupos vulneráveis, expulsos para áreas periféricas (BARRETO; REBOUÇAS, 2008).

Deste modo, as cidades brasileiras foram planejadas sob um viés discriminatório e segregador, pautado em uma vida urbana pública e privada precárias, que atinge de forma intensificada as mulheres, principalmente pobres e negras, as quais padecem com a segregação socioespacial, a precariedade de infraestrutura, a opressão social, manifestada através da violência urbana, da diferença de acesso a serviços e políticas públicas, serviços essenciais, oportunidade de emprego, entre outros elementos fundamentais para uma melhor qualidade de vida na cidade (TAVARES, 2008).

Ressalte-se a maior especificidade acerca deste cenário quando tratado sob o ponto de vista das cidades amazônicas, as quais foram atingidas pela ocupação europeia tardiamente em relação ao Brasil, permanecendo dependentes de relações diretas com a metrópole, “à parte do Estado do Brasil” (BECKER, 2013, p. 24), além da propagação do sistema capitalista colonial que não seguiu apenas um modelo, apresentando atores e contextos sociais diversos, além da submissão da região a uma política de integração no espaço global por meio, principalmente, da exploração de seus recursos naturais (MITSCHHEIN; MIRANDA; PARAENSE, 1989).

A associação entre um capitalismo voltado à implantação de grandes projetos na Amazônia e a alta concentração fundiária, em benefício das empresas capitalistas, levou a um processo intitulado por Mitschein, Miranda e Paraense (1989, p. 23) de “proletarização passiva”, que atingiu diretamente as estruturas tradicionais de produção e reprodução, e levou ao processo acelerado de migração dos interiores

para os núcleos urbanos, o quais não possuíam condições adequadas de infraestrutura e trabalho para oferecer a esse grande quantitativo de pessoas (MITSCHHEIN; MIRANDA; PARAENSE, 1989). Logo, a impossibilidade de absorção de toda essa força de trabalho gerou a marginalização dessa população, que se voltou para o exercício de atividades informais, com menor nível de rendimento (MITSCHHEIN; MIRANDA; PARAENSE, 1989) e, conseqüentemente, instalaram suas moradias em áreas periféricas da cidade.

A partir deste cenário, em Belém, *lócus* desta pesquisa, foram experimentadas diversas transformações no campo da urbanização e modernização que não alcançaram a todos, restando à maioria da população o desempenho de atividades comerciais informais e domésticas, assim como as habitações mais precárias. Nesse contexto, a presença das mulheres no espaço público se dava principalmente pelas negras, indígenas, caboclas, que fugiam ao padrão de mulher traduzido pelas elites: a mulher branca, destinada ao espaço privado. Assim, as mulheres que ocupavam o espaço à sua maneira, conforme os seus costumes e vivências, eram consideradas pessoas indesejáveis e, segundo os ideais de saneamento e embelezamento da cidade propostos à época, levadas a ocupar as áreas periféricas (ALMEIDA, 1995).

Por outro lado, com as mudanças econômicas, políticas e sociais trazidas a partir da urbanização, abriu-se espaço para um papel mais questionador das mulheres quanto à sua condição de vida e à função social que desempenhavam até então (TELES, 2017); fatores estes que estimularam a sua participação nas mobilizações sobre questões relacionadas à situação dos trabalhadores urbanos pobres e suas condições precárias de vida, resultado do modelo de desenvolvimento capitalista vigente no Brasil; assim como em torno da luta pela redução das desigualdades sociais entre classes; ao mesmo tempo em que passaram a questionar “assuntos específicos à condição da mulher, como direito à creche, saúde da mulher, sexualidade, contracepção e violência contra a mulher” (FARAH, 2004, p. 51).

Inclusive, o Município de Belém do Pará, desde a década de 1970 apresentou uma forte presença das mulheres nos movimentos de luta por melhorias urbanas, aliadas também às mobilizações por avanços em outros setores e pela democratização da sociedade, com destaque ao seu papel à frente da maioria das

articulações praticadas pela Comissão de Bairros de Belém (CBB), entre o ano de 1979 e a década de 1990 (MOURA; COSTA; GOMES, 2008).

No decorrer da década de 1980, com a conquista de maior liberdade dos movimentos sociais para apresentarem suas demandas no cenário político nacional, os movimentos compostos por mulheres também passaram a interferir neste processo, o que levou a busca de uma agenda de reforma, na qual as questões de gênero fossem objeto de políticas atentas às necessidades das mulheres (FARAH, 2004) e, deste modo, políticas de combate à pobreza, por exemplo, deveriam observar o papel da mulher dentro e fora de casa.

Ressalte-se, ainda, o reconhecimento das diferenças entre os mais variados grupos de mulheres e a priorização, em um primeiro momento, ao atendimento dos grupos diretamente afetados com a exclusão e vulnerabilidade social, como as mulheres pobres, negras e as mães solteiras (FARAH, 2004), evidenciando, desta forma, o debate quanto à promoção de políticas com enfoque sobre questões ligadas à classe social e raça, além do gênero, considerando os três “esquemas básicos de dominação-exploração” (SAFFIOTI, 1987, p. 47) social: patriarcado, racismo e capitalismo, estruturais na sociedade brasileira.

É importante destacar que, mesmo com toda a luta ao longo da história pela conquista e fortalecimento dos seus direitos, atualmente, as mulheres ainda são as que mais sofrem com a pobreza (CEPAL, 2017). Isto se dá em razão das dificuldades persistentes para inserção da mulher no mercado de trabalho, diferenças salariais, disposição de grande parte do seu tempo para exercício dos trabalhos reprodutivos e de cuidado, ausência de políticas que assegurem essa corresponsabilidade entre homens e mulheres, além de obstáculos para o acesso a recursos produtivos, tais como terra, crédito, capacitação e tecnologia (CEPAL, 2017), o que prejudica a sua inserção e/ou manutenção no mercado de trabalho.

Quando se trata do direito à terra e à moradia, por estarem atreladas histórica e socialmente a funções da esfera privada, como reprodução e cuidados, as mulheres sofrem com limitações jurídicas pautadas em um padrão patriarcal de apropriação que reduz ou impede o seu acesso à riqueza, à posse e/ou propriedade da terra, assim como diminui a sua participação nos processos de gestão desses bens. Segundo dados da Rede Global de Ferramentas de Acesso à Terra (GLTN, em inglês), no

mundo, as mulheres continuam em desvantagem maior quanto aos seus direitos à terra (SCALISE; GIOVARELLI, 2020).

Diante desses e outros fatores, demonstra-se a necessidade da adoção de políticas públicas urbanas com enfoque de gênero, de modo a fortalecer o que Léon (1997, p. 20) chama de “*empowerment*” (empoderamento, em português) das mulheres, que significa a conquista do controle de suas vidas, tornando-as agentes promotoras da sua própria transformação, de modo a enfrentarem a ideologia patriarcal e modificarem as estruturas que, historicamente, consolidam as desigualdades sociais e a discriminação de gênero (LÉON, 1997).

Destarte, constata-se a necessidade de expandir a análise do contexto urbano sob um novo ponto de vista, direcionado aos direitos das mulheres e às suas necessidades, principalmente, em se tratando da mulher amazônida, silenciada historicamente, ocupando uma classe dita “subalterna”, no interior de uma região considerada “subalterna”, na qual os indicadores sociais estão em desvantagem em relação ao restante do Brasil e, ainda, em um país periférico da América Latina (CHAVES; CÉSAR, 2019, p. 141).

Entre essas mulheres, em sua maioria, negras, indígenas e ribeirinhas, a vulnerabilidade social se apresenta com maior intensidade, dentro da lógica capitalista que as atinge segundo marcadores de gênero, classe, raça e etnicidade. Isto posto, um planejamento urbano tecnocrata e políticas públicas tradicionais e excludentes, que priorizam a produção do espaço urbano sob a lógica do mercado (TAVARES, 2008) não respondem às necessidades dessas mulheres.

A partir dessa perspectiva, o processo de regularização fundiária urbana de interesse social surge como um importante instrumento de transformação da realidade das mulheres amazônidas, visto que a garantia do direito à moradia adequada permite a ampliação da sua autonomia nas mais diversas áreas de sua vida, bem como a viabilização de outros direitos fundamentais como saúde, educação, lazer, trabalho e proteção contra a violência doméstica, permitindo que estas sejam donas de suas próprias histórias.

Portanto, é imprescindível a implementação de ações que ampliem o acesso das mulheres aos instrumentos legais, econômicos e sociais, de acordo com as especificidades regionais, que lhes permitam o acesso ao direito à terra urbana e a garantia de segurança desse direito e, ao mesmo tempo, a promoção da sua

participação efetiva no desenvolvimento dos programas e políticas que instrumentalizem o alcance de tais direitos, como no caso dos processos de regularização fundiária de interesse social, de modo que possam ser criados mecanismos de implementação mais compreensivos sob um olhar de gênero.

Logo, apresenta-se como preocupação principal desta pesquisa a análise da atuação dos Programas Chão Legal e Terra da Gente, no Município de Belém do Pará, no sentido de promover a essas mulheres demandantes dos processos de regularização fundiária de interesse social o seu empoderamento por meio do alcance da segurança da posse.

Do problema de pesquisa

A experiência do viver na cidade é traduzida de forma diversa por seus sujeitos, os quais têm seus corpos atravessados por estruturas de poder e mercado, que definem o seu lugar naquele espaço com base em marcadores de gênero, raça e classe. A realidade amazônica, assim como a brasileira, revela que o planejamento urbano, a política habitacional e a política de regularização fundiária urbana, em geral, acabam assumindo o papel de aliados da manutenção de padrões urbanísticos que reafirmam a segregação socioespacial, assegurados, muitas vezes, pela própria legislação.

A desigualdade econômica e social, por vezes, não é compreendida a partir das relações históricas e dos papéis sociais que levaram aqueles sujeitos a se encontrarem em estado de vulnerabilidade (AZEREDO, 2010), logo, as políticas de enfrentamento dessas desigualdades acabam deixando a desejar quanto às demandas particulares, sejam elas locais, regionais ou nacionais.

Em se tratando da moradia, a camada social que vivencia com maior dificuldade o acesso a este direito e, conseqüentemente, ao direito à cidade, é a de baixa renda. Deve-se ainda levar em conta que o processo de exclusão e invisibilização decorrente da ausência de uma moradia digna incide de maneira mais intensa sobre as mulheres e, principalmente, negras (pretas e pardas), as quais demandam ações específicas no desenvolvimento das políticas públicas, em especial, decorrentes de políticas habitacionais e programas de regularização fundiária.

Ao considerar as diversas funções assumidas pelas mulheres no seu dia a dia, dentro e fora da sua residência, observa-se o papel de protagonistas que estas desempenham em suas redes de apoio (AZEREDO, 2010) para garantir a

sobrevivência de toda uma comunidade. Portanto, a segurança do seu direito de morar é fator determinante ao acesso à cidade e a uma vida de qualidade.

As mulheres, como grupo mais diretamente afetado pelos resultados de políticas habitacionais, urbanização e qualificação de moradias, deveriam ser atendidas com maior atenção nesses processos, por meio de ações específicas destinadas a ouvir suas opiniões e buscar atender às suas reivindicações e necessidades, no decorrer de todo o processo, na gestão e implementação de medidas, e na posterior verificação dos resultados (ALFONSIN, 2009).

No entanto, não é o que se observa com frequência, como aponta Alfonsin (2009), em razão da prática persistente de homogeneização do uso do espaço urbano, que leva à invisibilização da forma como esse espaço é utilizado e demandado de maneira diversa por homens e mulheres, assim como existem diferentes demandas entre as próprias mulheres.

Considerando que as mulheres ainda são as principais responsáveis pelas funções associadas à reprodução, como o trabalho doméstico e o cuidado com os filhos e idosos, são as mais prejudicadas pela precariedade de serviços públicos essenciais e ausência de qualidade urbanística. Segundo essa perspectiva, Azeredo (2010) aponta que

os espaços nos quais habitam e transitam revelam visíveis formas de discriminações. Portanto, apreender as práticas dessas mulheres e o modo como se representam e são representadas se torna fundamental para compreender a natureza dos processos discriminatórios e a elaboração de outros marcadores identitários (AZEREDO, 2010, p. 581).

À medida que o Estado se omite nas áreas mais precárias da cidade, aumenta a responsabilidade assumida por essas mulheres, as maiores vítimas das desigualdades socioterritoriais (CYMBALISTA; CARDOSO; SANTORO, 2008), fato verificado, inclusive, através da sua maior dificuldade de acesso à terra, conforme descrevem Deere e León (2003),

as mulheres foram em grande parte excluídas dos esforços estatais para a distribuição de terras, até recentemente, por razões legais, culturais ou ideológicas, estruturais e institucionais. Todos esses fatores estão interrelacionados, e têm por base as ideologias patriarcais encaixadas em conceitos de masculinidade e feminilidade (DEERE; LÉON, 2003, p. 125).

Com a vigência do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001) –, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e estabeleceu o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, foi determinado ao poder público a implementação de um planejamento urbano que

respondesse às necessidades de todos os habitantes. A referida legislação, ao estabelecer normas de ordem pública e interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, pensando na segurança e no bem-estar dos cidadãos, assim como no equilíbrio ambiental, proporcionou uma série de novos mecanismos que, associados aos Planos Diretores das cidades, deveriam dar suporte a uma nova ordem urbanística (FARIAS; GOMES; MUSSI, 2011).

Deste modo, considerando de interesse público coletivo as desigualdades socioterritoriais que afetam homens e mulheres de maneira diversa, depreende-se que o enfoque de gênero precisaria ser reconhecido também como um dos assuntos prioritários a se relacionar com a função social das cidades (MERLI, 2018).

O Estatuto da Cidade trouxe ainda, em seu artigo 40, a disposição de que “o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001, n.p.). Neste sentido, a edição do plano amplia o uso de instrumentos de implantação de políticas urbanas adequadas à realidade de cada município e às necessidades específicas da sua população, possibilitando, inclusive, a criação de políticas públicas de gênero, com atenção às necessidades e demandas das mulheres, conforme as características regionais de moradia, modo de vida, cultura e acesso à cidade.

Seguindo os avanços proporcionados pelo Estatuto da Cidade, a Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009), que dispunha sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos informais em área urbana, fomentou significativas mudanças no quadro das políticas urbanas em favor das mulheres e inseriu o atendimento prioritário às famílias com mulheres chefes de família, assim como a preferência de titulação e dos contratos formalizados a partir do programa em nome da mulher.

Destaca-se que, em 2017, foi instituída nova lei regulamentadora dos processos de regularização fundiária, a Lei 13.465 de 2017 (BRASIL, 2017), a qual não trouxe maiores avanços quanto à questão de gênero, porém, manteve a conquista da preferência de concessão de direitos reais em nome da mulher e o atendimento prioritário de famílias chefiadas por mulheres.

Ainda que não se possa deixar de considerar a importância dos avanços através desses instrumentos legais para o fomento da reformulação de dinâmicas no interior das famílias e comunidades, relacionadas à valorização do papel da mulher e

à prevenção de violências e abusos, resultado da dependência da mulher em relação ao marido ou parente do sexo masculino, ressalta-se que persistem precariedades no atendimento das necessidades das mulheres e na promoção da sua vivência na cidade com qualidade.

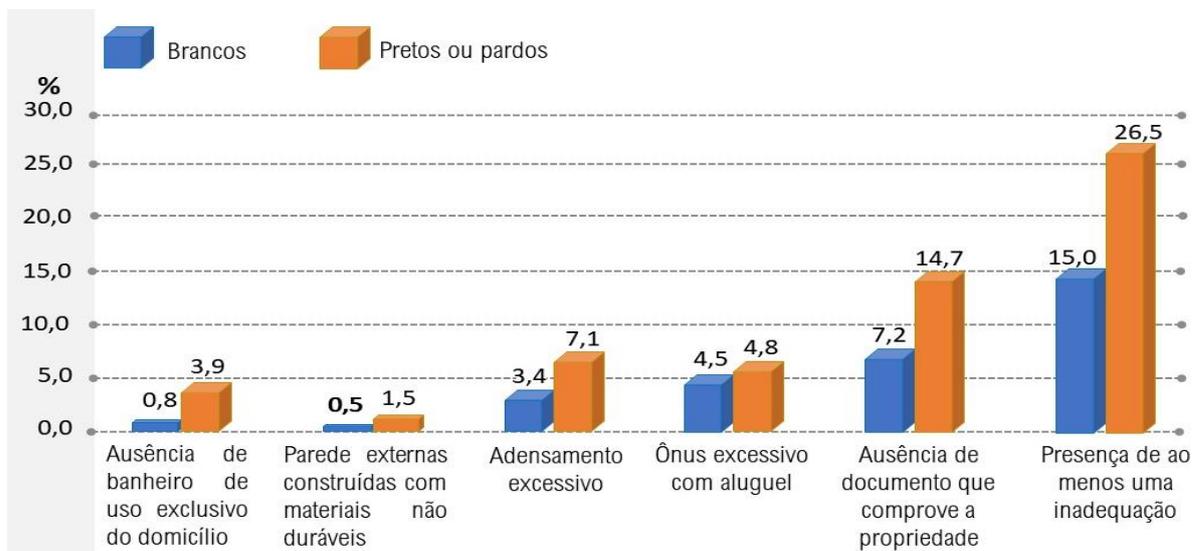
Além disso, o estabelecido na lei quanto à titulação feminina indica que o título seja preferencialmente registrado em seu nome, o que abre uma lacuna para o seu não cumprimento, caso não haja uma efetiva abordagem de gênero no interior dos órgãos e entidades responsáveis pela execução dos programas de regularização fundiária urbana.

Deve-se levar em conta também a significativa diferença de acesso à moradia e à cidade entre pessoas brancas e negras, e o fato de que a maioria das mulheres em situação de vulnerabilidade habitacional são negras (pretas e pardas) e chefes de família, visto que, estas têm esses respectivos direitos muito mais violados e negados em sua experiência no espaço urbano, em razão dos processos históricos de exclusão de grupos sociais específicos no decorrer da constituição do social e do urbano no Brasil (MERCÊS; BERNARDES, 2017).

Em pesquisa realizada pelo IBGE no ano de 2020 (IBGE, 2020), acerca das condições de vida da população brasileira, foram obtidos dados sobre as condições de moradia associados à cor/raça dos moradores, que revelaram a incidência maior de inadequações habitacionais entre a população negra (pretos e pardos), sendo que a proporção de algumas delas se mostrou maior que o dobro da correspondente à população branca (gráfico 1).

Dentre as inequações encontradas, foram classificadas a ausência de banheiro de uso exclusivo no domicílio, paredes externas construídas com materiais não duráveis, adensamento excessivo, ônus excessivo com aluguel, e ausência de documento que comprove a propriedade (IBGE, 2020). Ressalte-se, com relação a esta última, a diferença significativa entre os domicílios em situação de irregularidade fundiária resididos pela população negra em comparação aos com residentes que compõem a população branca.

Gráfico 1 – Brasil: proporção da população residindo em domicílios com inadequações domiciliares, por cor ou raça, segundo o tipo de inadequação – 2019.



Fonte: IBGE (2020), adaptado pela autora.

Além do fator racial, as diferenças entre os arranjos familiares dos moradores de cada domicílio apontam a influência do marcador de gênero na mensuração dos domicílios com maiores condições de inadequação habitacional, incluindo novamente a ausência de documento comprobatório da regularidade fundiária do imóvel em proporção maior do que a verificada nos demais arranjos (IBGE, 2020).

Conforme a tabela 1, observa-se que os domicílios chefiados por mulheres, sem cônjuge e com filho(os) menores de idade apresentam índices mais elevados dentre as inadequações analisadas.

Tabela 1 – Brasil: proporção da população residindo em domicílios com inadequações domiciliares, por tipo de inadequação, segundo o tipo de arranjo domiciliar – 2019.

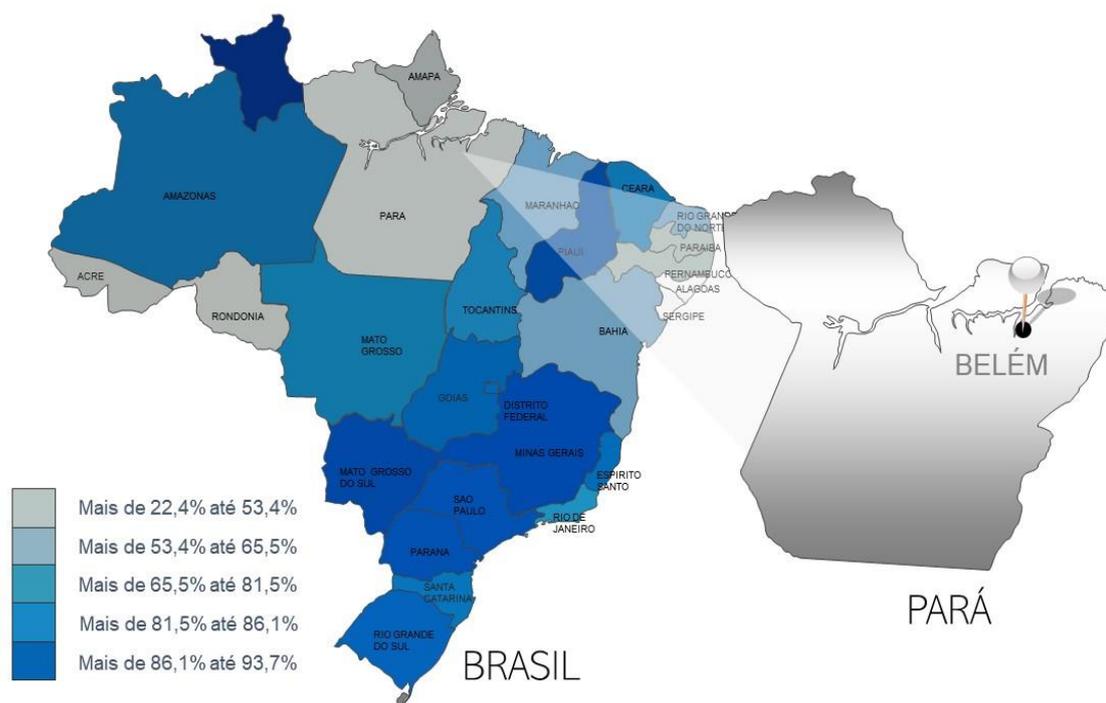
Tipo de arranjo domiciliar	Tipo de inadequação (%)					
	Ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio	Paredes externas construídas com materiais não duráveis	Adensamento excessivo	Ônus excessivo com aluguel	Ausência de documento que comprove a propriedade	Presença de ao menos uma inadequação
Unipessoal	2,8	1,2	-	9,4	9,8	21,4
Casal sem filho(s)	1,7	0,9	0,5	3,7	9,5	14,9
Casal com filho(s)	3,0	1,2	7,6	3,6	12,1	22,6
Arranjo formado por mulher, sem cônjuge e com filho(s) até 14 anos	3,3	1,4	10,0	13,6	14,1	35,9

Fonte: IBGE (2020), adaptado pela autora.

Logo, a reunião de fatores que indicam a ausência ou precariedade de serviços públicos e a situação de pobreza dessas pessoas aponta para uma situação de maior vulnerabilidade entre a população negra (pretos e pardos) e entre as mulheres, mostrando a necessidade de um olhar atento das políticas públicas para esses grupos populacionais.

A região Norte, inclusive, segundo dados da referida pesquisa do IBGE (2020), demonstrou os menores índices entre as regiões brasileiras quanto aos serviços de coleta de lixo, apresentando 78,7% da população residindo em domicílios com coleta; quanto ao abastecimento de água por rede geral, presente em 58,3% dos domicílios, e quanto ao esgotamento por rede coletora ou pluvial, encontrado em apenas 26,1% dos domicílios. Destaca-se ainda que a região também apresentou os piores índices de acesso à rede geral de distribuição de água com abastecimento diário, conforme se deduz a partir da figura 1.

Figura 1 – Mapa do Brasil: proporção da população residindo em domicílios com acesso à rede geral de distribuição de água e com abastecimento diário, segundo as Unidades da Federação – 2019



Fonte: IBGE (2020), adaptado pela autora.

O Município de Belém, segundo dados obtidos em mapeamento preliminar dos aglomerados urbanos subnormais, realizado pelo IBGE em 2019, em preparação para o último Censo, de 2022, apontou mais da metade (55,49%) dos domicílios ocupados inseridos em aglomerados subnormais (tabela 2).

Tabela 2 – Brasil: estimativa de domicílios ocupados em aglomerados subnormais segundo municípios com mais de 750 mil habitantes – maiores proporções em relação ao total de domicílios ocupados, 2019.

Município	Quantidade de domicílios ocupados em aglomerados subnormais	Domicílios ocupados em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios ocupados
Belém (PA)	225 577	55,49%
Manaus (AM)	348 684	53,38%
Salvador (BA)	375 291	41,83%
São Luís (MA)	101 030	32,42%
Fortaleza (CE)	187 167	23,56%

Fonte: IBGE (2019), adaptado pela autora.

O estudo realizado pelo Instituto Pólis, em julho de 2022 (INSTITUTO PÓLIS, 2022), aponta que os impactos dessas ocupações informais, as quais se localizam, geralmente, em áreas com pouca ou nenhuma infraestrutura e fornecimento de serviços essenciais, manifestam-se de maneira territorialmente desigual, afetando principalmente pessoas negras (figura 2), com menor poder aquisitivo (figura 3) e moradias chefiadas por mulheres (figura 4), com renda de até um salário-mínimo.

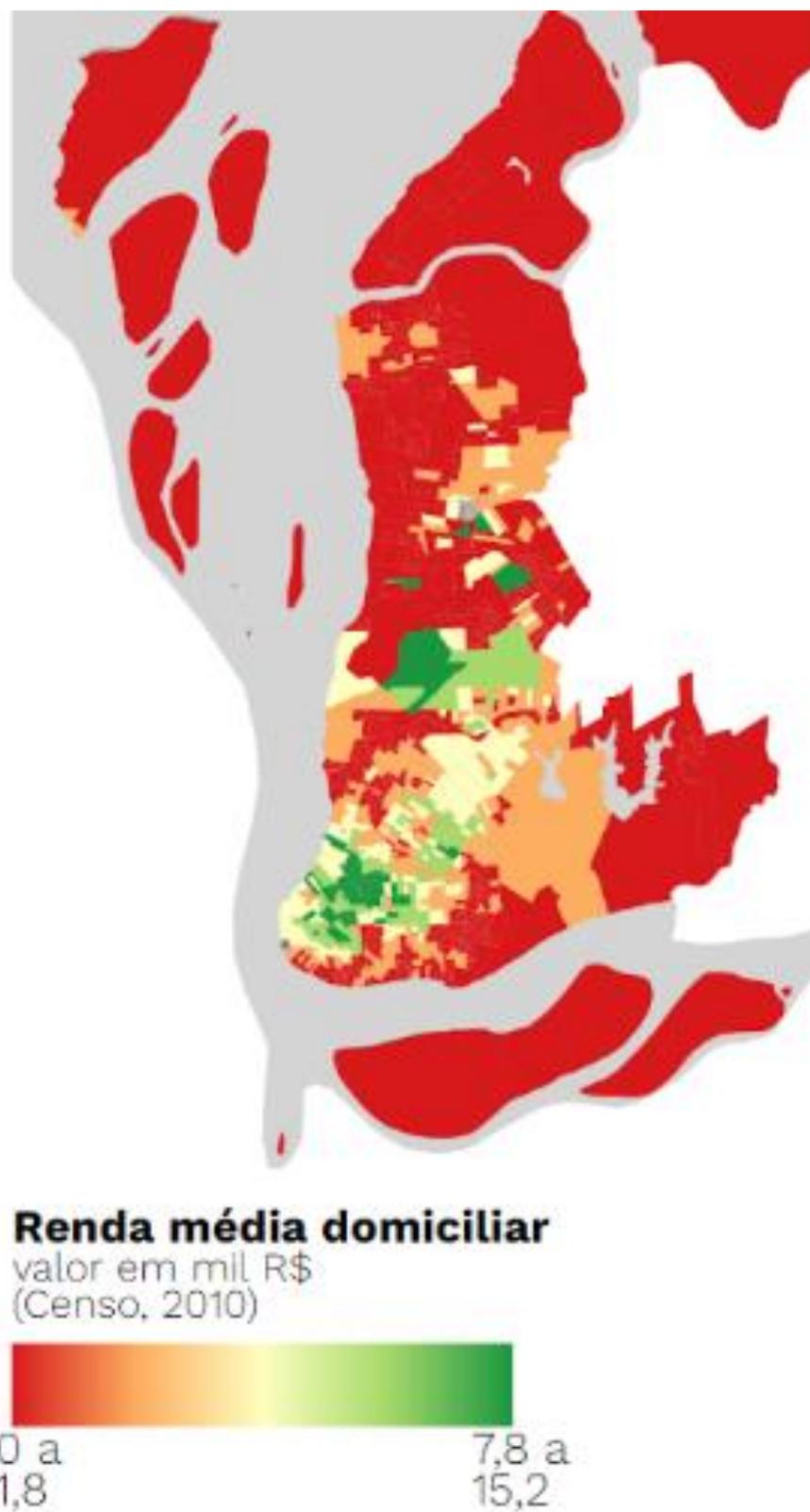
Neste cenário, a soma das desigualdades econômico-sociais, a expansão dos assentamentos humanos e a desigualdade de acesso a serviços e equipamentos urbanos (PONTE *et al*, 2020) expõe as estruturas racistas e patriarcais que atingem os negros e as mulheres, e com maior intensidade às mulheres negras (pretas e pardas), que constituem a maioria das mulheres amazônidas (CHAVES; CÉSAR, 2019), as quais ao longo do tempo tiveram sua vivência e circulação na cidade traduzida de maneira completamente distinta (FRANCO; FRANCISCO; TAVARES, 2017), o que se demonstra na forma como estas têm sua experiência invisibilizada na cidade.

Figura 2 – Belém: mapa da concentração da população negra (preta e parda) – Censo 2010.



Fontes: Instituto Pólis (2022).

Figura 3 – Belém: mapa da concentração da população por renda média domiciliar – Censo 2010.



Fontes: Instituto Pólis (2022).

Figura 4 – Belém: mapa da concentração de domicílios cuja pessoa responsável é do sexo feminino, com rendimento de até 1 S.M – Censo 2010.



Fontes: Instituto Pólis (2022).

Em face do exposto, observa-se que, além da distribuição desigual da renda e do território, como fatores de propagação de desigualdades na cidade, o gênero e a raça, principalmente quando imbricados, influenciam no comprometimento do exercício do direito à cidade. Nessa lógica, Mastrodi e Batista (2018) esclarecem que os planos de desenvolvimento das cidades não costumam apresentar preocupação com a busca da plena inclusão social, mesmo tendo condições de promover debates a respeito de políticas públicas neste sentido.

Desta forma, a “miséria urbana” (TAVOLARI, 2016, p. 95) verificada nas cidades brasileiras pode ser entendida como fruto de um planejamento urbano excludente, que privilegia, principalmente, as demandas daqueles que detêm o poder econômico, político e social, através dos quais conseguem realizar seus objetivos no espaço urbano. A ampla liberdade que este grupo possui restringe o exercício da liberdade de outros grupos inferiorizados e marginalizados, os quais não usufruem de uma grande parcela da cidade já apropriada (MASTRODI; BATISTA, 2018).

Esse panorama se reproduz no desenvolvimento dos processos de regularização fundiária urbana em geral, nos quais as questões de gênero são deixadas em segundo plano, inclusive, desde o procedimento de inscrição do cadastro social, com pouca ou nenhuma exigência sobre dados aprofundados acerca de gênero e raça, mecanismo essencial para formulação de medidas que venham atender às necessidades específicas da população a ser beneficiada pela regularização fundiária, o qual foi ressaltado, inclusive, na Nova Agenda Urbana/Habitat III (ONU, 2017), aprovada em Quito, 2016, no seu item 159, através do apoio ao

papel e o fortalecimento da capacidade de governos nacionais, subnacionais e locais na coleta, no mapeamento, na análise e na disseminação de dados, bem como na promoção da governança com base em evidências, a partir de uma base compartilhada de conhecimento que utiliza tanto dados comparáveis globalmente, quanto dados gerados localmente, inclusive por meio de recenseamentos, pesquisas domiciliares, registros populacionais, processos de monitoramento nas comunidades e outras fontes relevantes, desagregados por renda, gênero, idade, raça, etnia, condição migratória, deficiência, localização geográfica e outras características relevantes nos contextos nacionais, subnacionais e locais (ONU, 2017, p. 39).

À vista disso, em análise promovida por Alfonsin (2009) sobre os processos de regularização fundiária urbana, por meio da pesquisa nomeada “Instrumentos e experiências de regularização fundiária em áreas urbanas ocupadas”, realizada em

1996, a autora buscou identificar o tratamento de gênero nos procedimentos de regularização fundiária, e por meio de referida avaliação constatou que

mesmo os cadastros de usuários e/ou beneficiários dos programas não têm uma preocupação explícita com a categoria sexo, não se verificando na grande maioria das vezes, nem o registro por sexo das pessoas que serão atingidas pelos projetos, o que dificulta bastante a implementação de qualquer tipo de política pública nesta área. Da mesma forma, dentre as famílias cadastradas, não é possível identificar as que são chefiadas por mulheres, por exemplo. Resulta daí que não há nem ao menos estatísticas sobre o perfil das famílias moradoras nesses assentamentos (as percentagens de famílias formadas por uniões estáveis, as famílias chefiadas por mulheres - tanto sozinhas quanto acompanhadas, as famílias chefiadas pelos homens, as famílias formadas por uniões homossexuais, as famílias com outras configurações, etc.) [...] Em relação às urbanizações, também não tivemos relatos de incorporação de equipamentos comunitários que aumentem a qualidade de vida das mulheres, como poderiam ser fraldários, lavanderias ou cozinhas coletivas (ALFONSIN, 2009, p. 6).

Assim, compreende-se que as prefeituras, de modo geral, tendem a atuar para uma população homogênea, a partir de um olhar sobre as pessoas sem atenção às diferenças que demandam tratamento isonômico, como se atendessem a sujeitos “sem sexo, sem contexto, sem história, sem inserção em relações sociais permeadas por relações de dominação” (ALFONSIN, 2009, p. 6).

Portanto, considerando os fatores apresentados, o objeto desta pesquisa consiste no tratamento reservado pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) às mulheres beneficiárias das ações de regularização fundiária de interesse social executadas no interior dos Programas Chão Legal e Terra da Gente.

Ressalte-se que o Programa de Regularização Fundiária Municipal, a princípio, chamado de Chão Legal, vigente entre os anos de 2010 e 2020, sob a gerência da CODEM, foi implementado em Belém durante a gestão do prefeito Duciomar Costa, a partir da Lei Municipal nº 8.739 de 2010 (BELÉM, 2010), regulamentada posteriormente pela Resolução nº 10/2013-CODEM (CODEM, 2013), com a finalidade de garantir a segurança jurídica da propriedade e permitir o acesso ao direito à moradia, previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), assim como no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), para as populações moradoras de ocupações irregulares, por meio do desenvolvimento de procedimentos de regularização fundiária, em especial de interesse social, conforme disposto no artigo 3º, parágrafo único da referida lei, em assentamentos localizados em área pública ou privada, dando prioridade às famílias em situação de vulnerabilidade social.

Quando do desenvolvimento do projeto de regularização fundiária urbana (BRASIL, 2017), alguns passos importantes se exigiam, segundo o estabelecido pelo Programa Chão Legal, como a realização de reuniões com a comunidade, a fim de esclarecer aos moradores o funcionamento do processo e os benefícios adquiridos pelos beneficiários do Programa; bem como a realização de visitas técnicas nas comunidades para medir os terrenos, identificar benfeitorias e realizar o cadastro social e econômico das famílias (CODEM, [201-]), reforçando o caráter participativo das ações que, inclusive, rendeu ao Programa Chão Legal, em 2017, o Selo do Mérito da Associação Brasileira de Cohabs e Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (ABC/FNSHDH), pela metodologia utilizada, segundo a qual estaria se promovendo maior participação da população dos assentamentos nas diversas etapas da regularização fundiária, principalmente durante o levantamento topográfico e cadastro imobiliário, cadastro social, coleta de documentos e aprovação do Projeto (SILVA, 2019b).

Atualmente, com a nova gestão municipal, assumida pelo prefeito Edmilson Rodrigues, o Programa de Regularização Fundiária da CODEM sofreu algumas modificações, agora chamado de Terra da Gente, instituído pela Lei Municipal nº 9.733/2022 (BELÉM, 2022), regulamentada pela Resolução nº 005/2022, do Conselho de Administração da CODEM (CODEM, 2022), obedecendo as diretrizes da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e do Decreto nº 9.310/2018 (BRASIL, 2018), que a regulamenta. O novo Programa foi lançado em fevereiro de 2021, em parceria com o Governo do Estado do Pará, através da Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB, com a meta de garantir pelo menos 4 mil titulações às famílias de baixa renda de Belém só no ano de 2021.

Em entrevista concedida ao Bom Dia Pará (TV LIBERAL, 2021a), no dia 26 de fevereiro de 2021, o atual diretor-presidente da CODEM, Lélcio Costa, esclareceu que o novo Programa de Regularização Fundiária pretende, a partir dos instrumentos trazidos pela nova Lei de Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017), simplificar o processo de regularização, ao mesmo tempo em que serão utilizadas novas tecnologias, a fim de facilitar os procedimentos, considerando que nos últimos 16 anos de atuação do Programa anterior, teriam sido concedidos apenas 3.820 títulos.

Salienta-se que o atual diretor-presidente da CODEM apontou também na entrevista a intenção de resguardar, prioritariamente, na execução das regularizações fundiárias, os direitos dos trabalhadores, das mulheres e dos idosos, que se encontram em situação de maior vulnerabilidade, garantindo-lhes o direito à cidade regularizada, o que indica, a princípio, um possível olhar mais atento às questões de gênero.

De acordo com Vasconcelos (2020), as mulheres seriam as que mais tomam iniciativa em busca da regularização fundiária e que mais acompanham a execução dos procedimentos na CODEM, bem como, na maioria das vezes, a mulher teria sido indicada como a “chefe de família”, com base no critério de renda, estabelecido pelo Programa Chão Legal, o que indicaria, inclusive, uma maior colaboração das mulheres na renda familiar.

Por outro lado, cabe destacar que, apesar da legislação apontar a titulação, preferencialmente, em nome da mulher, algumas barreiras precisam ainda ser superadas nos processos de regularização fundiária, incluindo os executados em Belém, como os obstáculos impostos à conclusão do processo em razão da negativa do cônjuge ou companheiro da demandante, ao se opor a assinar o documento indicando a propriedade em nome da mulher (VASCONCELOS, 2020) ou de ambos, contrariando o estabelecido no artigo 3º, inciso IV, da Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009) e artigo 10, inciso XI da Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017), os quais não exigem anuência do cônjuge/companheiro, e portanto, são situações que demandam a atuação dos servidores de forma atenta e disposta a enfrentar uma tendência à propagação de padrões de comportamento sexistas também no interior de órgãos e entidades públicos, incluindo os responsáveis pela execução de políticas públicas e programas de regularização fundiária.

Neste sentido, propõe-se a indagação acerca de que espécie de ações são direcionadas às mulheres beneficiárias dos processos de regularização fundiária de interesse social executados pela CODEM através dos seus Programas Chão Legal (2010-2020) e Terra da Gente (2021-atual), no Município de Belém do Pará.

Como suporte para responder esta questão, foi realizado estudo das legislações pertinentes ao planejamento urbano, às políticas e aos programas habitacionais e de regularização fundiária urbana, em especial do Município de Belém do Pará, evidenciado os dispositivos de proteção/priorização das mulheres, bem como

análise da atuação dos Programas Chão Legal e Terra da Gente na execução dos processos de regularização fundiária, além de entrevistas com ex-técnica/assessora, servidoras e beneficiárias dos referidos Programas.

Dos objetivos da investigação

Como objetivo geral, a pesquisa se propôs a analisar a abordagem de ações voltadas às mulheres no desenvolvimento dos processos de regularização fundiária de interesse social, executados pela CODEM, através dos Programas Chão Legal e Terra da Gente, no Município de Belém do Pará.

De forma mais específica, buscou-se:

- a) avaliar, a partir de uma perspectiva de gênero, o tratamento destinado às mulheres nos processos de regularização fundiária de interesse social dentro dos Programas Chão Legal e Terra da Gente.
- b) constatar, na legislação pertinente às políticas e aos programas de regularização fundiária urbana de interesse social, no âmbito nacional e local, a presença de dispositivos preocupados com a garantia do direito à moradia para mulheres.
- c) analisar a participação das mulheres nas diferentes etapas dos processos de regularização fundiária de interesse social executados pelos Programas Chão Legal e Terra da Gente.
- d) identificar os mecanismos utilizados no processo de regularização fundiária de interesse social, executado pelos Programas Chão Legal e Terra da Gente, a fim de responder as necessidades das beneficiárias, para além da aquisição do título de posse e/ou propriedade.

Da hipótese de pesquisa

Entende-se que concentração fundiária no país deixa ainda mais nítidas as distâncias que separam a população a partir de marcadores sociais de gênero, raça e classe, e que este quadro não é diferente na Amazônia; na verdade, é agravado pelos processos históricos e de formação da região, os quais envolvem intensos conflitos fundiários, somados às características de um sistema de ocupação predatória, fundado também a partir do silenciamento da mulher amazônica (WOLFF, 1998). Estes fatores

reforçam a manutenção de valores e convenções pautados em estruturas de poder capitalistas, patriarcais e racistas sobre a configuração e disposição do território.

A partir deste cenário, aos grupos vulneráveis e marginalizados é dificultado o acesso à moradia regular e, conseqüentemente, à segurança da posse, enquanto vínculo entre as pessoas e à moradia/terra que ocupam, que permite a sua vivência em condições de segurança, tranquilidade e dignidade, bem como a sua proteção legal contra remoções forçadas, assédios e outras ameaças (ROLNIK, 2014).

Destaca-se, portanto, a necessidade de ações do poder público direcionadas à promoção, proteção e fortalecimento das várias formas de posse, além do aperfeiçoamento das medidas que garantam a segurança da posse, principalmente, a fim de alcançar as populações em situação de maior vulnerabilidade, dentre elas, as mulheres, atingidas intensamente pela ausência de moradia adequada. Neste sentido, as ações promovidas pelo poder público devem buscar alcançar a igualdade de gênero, não só de direito, como de fato, fortalecendo e protegendo a segurança da posse para mulheres “independentemente de idade, estado civil ou status social e, independentemente de suas relações com familiares ou membros da comunidade do sexo masculino” (ROLNIK, 2014, p. 8).

Logo, merece atenção a análise da aplicabilidade de critérios de gênero, associados aos de raça e classe, na execução de processos de regularização fundiária de interesse social, enfoque deste estudo, que se deu sobre as regularizações desenvolvidas pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), em especial, por meio dos Programas Chão Legal e Terra da Gente.

Ressalte-se que a ampliação da observância de fatores relacionados a gênero no interior dos processos de regularização fundiária é, segundo Fernandes (*apud* SANTORO, 2008), fundamental para reparar desigualdades históricas e sociais, bem como viabilizar o empoderamento das mulheres. Neste sentido, o autor aponta ainda a necessidade da aplicação de novos instrumentos que associem a segurança individual da posse e o alcance de direitos sociais atrelados à moradia, principalmente segundo a perspectiva de gênero.

Considerando que o acesso à terra é essencial para a obtenção de outros direitos e recursos que permitem a conquista de uma melhor qualidade de vida, quando este direito é negado às mulheres, são reforçadas estruturas de dominação resultantes

de um sistema de poder capitalista-patriarcal-colonial, que inferiorizam a experiência das mulheres na cidade, dadas as formas de apropriação do espaço “diferentemente desiguais para homens e mulheres” (SANTORO, 2008, p. 6).

Levando em conta a terra como um dos principais ativos do mercado mundial, esta tende a se concentrar nas mãos de poucos, em geral, dos homens, principalmente porque as mulheres não visualizam a moradia, prioritariamente, como mercadoria, mas, na verdade, preocupam-se, principalmente, com a segurança da sua vida doméstica e familiar, compreendendo a moradia, notadamente, a partir do seu valor de uso e não do seu valor de troca; fator que favorece, inclusive, a permanência da família na área quando dos processos de regularização fundiária (SANTORO, 2008).

Assim, necessária é a obediência de conceitos, métodos, e práticas específicas durante todo o processo de regularização fundiária (físico, jurídico e social) que garantam a segurança da posse, favoreçam a participação das mulheres beneficiárias, fortaleçam o papel da mulher enquanto chefe de família e protagonista das mudanças em sua qualidade de vida e auxiliem o alcance da sua autonomia.

Ressalte-se, por outro lado, que, segundo apontam Scalise e Giovarelli (2020), a partir de pesquisas amparadas pela Global Land Tool Network (GLTN), ou Rede Global de Acesso à Terra, em português, os direitos das mulheres à terra e à propriedade têm adquirido cada vez mais força enquanto mecanismos relevantes ao impulsionamento da economia e do desenvolvimento social, permitindo-lhes alcançar autonomia econômica e social. Destacam ainda que o direito das mulheres à terra figura entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na Agenda 2030.

Levando em conta que a posse segura da terra proporciona o empoderamento das mulheres diante de suas famílias e da comunidade em que vivem, diversos são os benefícios em nível econômico e social decorrentes da garantia desse direito, como a garantia de renda proveniente da terra e, conseqüentemente, o aumento do número de empreendimentos familiares sob o controle das mulheres; a maior autonomia das mulheres e maior poder de decisão dentro e fora do lar (SCALISE; GIOVARELLI, 2020).

Frisa-se, portanto, que, para maior efetividade das medidas, é necessário compreender que o grupo de mulheres, as quais demandam as ações de Programas de Regularização Fundiária, não é homogêneo, logo, para além do objetivo comum da garantia da segurança da posse, devem ser observadas demandas específicas

decorrentes de contradições sociais básicas além do gênero, como raça, classe e etnicidade, que para serem levadas em conta nos processos de regularização fundiária demandam a sensibilização sobre essas questões no desenvolvimento dos procedimentos e fases da regularização, com o uso de mecanismos que incluam esses marcadores sociais desde o preenchimento do Cadastro Social, assim como por meio da facilitação da participação das demandantes em todas as fases, com a devida adequação dos métodos e técnicas utilizados nos procedimentos que viabilizarão a regularização fundiária, de acordo com a realidade local e as diferenciadas situações de vulnerabilidade social.

Da justificativa do estudo

É inegável que, ao longo dos anos, as mulheres, por meio dos movimentos de mulheres e movimentos feministas, conquistaram muitos direitos e passaram a ocupar espaços que antes eram impedidas, porém, ainda hoje é possível notar em diversas regiões do mundo a permanência de uma profunda desigualdade de gênero.

No mercado de trabalho, por exemplo, verificam-se desvantagens entre homens e mulheres, decorrentes da divisão sexual do trabalho. Mesmo com alguns avanços, persistem as desvantagens e diferenças salariais, assim como a distribuição de cargos a partir de diferenças de gênero (COTRIM; TEIXEIRA; PRONI, 2020), situação que se agrava em relação às mulheres amazônidas, cuja “participação na população economicamente ativa demonstrou-se inferior à média nacional” (BRASIL, 2008, p. 27). No mesmo sentido, a participação das mulheres na política continua em menor quantitativo em relação ao homem (SOUZA, 2019) e, ainda, a mulher permanece sendo designada como a principal responsável pelas atividades reprodutivas e tarefas de cuidado.

Esta dinâmica de desigualdade entre homens e mulheres nos mais diversos âmbitos das relações humanas também se apresenta no tratamento do direito à moradia e, conseqüentemente, à cidade. Os resultados da ineficácia na garantia desses direitos atingem as mulheres com conseqüências bem mais intensas do que as que alcançam os homens, as quais, para serem compreendidas profundamente devem ser analisadas sob uma perspectiva de gênero.

A formação e evolução das cidades no decorrer da história sempre demonstrou a dicotomia entre o espaço dos excluídos e o dos incluídos, mas com a instituição do sistema capitalista, baseado no valor de troca, intensificaram-se as

desigualdades não só sociais como de gênero. A terra, antes ocupada, principalmente, por meio do instituto da posse, tornou-se mercadoria, e o desenfreado processo de urbanização acentuou umas das principais características da cidade capitalista: a segregação socioespacial.

Assim, a estrutura de poder pautada no capitalismo, patriarcado e racismo, apropriou-se da produção do espaço urbano de modo a estabelecer para homens e mulheres, brancos e negros, ricos e pobres, funções e vivências diferenciadas da cidade, sendo a experiência das mulheres mais precária em relação à dos homens, principalmente, quando estas encontram-se em situação de maior vulnerabilidade social e são negras (pretas e pardas), indígenas ou ribeirinhas.

Comumente, não é dada a devida atenção, quando da formulação das leis, elaboração de políticas públicas e execução de programas sociais, ao fato de que homens e mulheres se apropriam do espaço urbano de formas diferenciadas. Neste sentido, é fundamental a inclusão das mulheres como agentes ativas desses processos decisórios, de modo a viabilizar a garantia da sua cidadania e promoção de políticas específicas que atendam às suas demandas, pois, ainda que a atuação das mulheres na vida pública tenha mostrado um caminho de evoluções e conquistas nos últimos anos, muitas continuam distantes de alcançar o acesso a mecanismos que possam lhes proporcionar melhor qualidade de vida.

O fato das leis terem disposto em seus textos, tardia e timidamente, critérios de observância quanto ao gênero, impediu durante muito tempo a garantia de segurança da posse ou o acesso à terra para as mulheres e, conseqüentemente, ao capital, ao crédito, dentre outros meios de produção; cenário colocado como obstáculo ao progresso econômico das mulheres e que as insere em situações de vulnerabilidade, especialmente, as mulheres pobres, negras, indígenas e ribeirinhas, atingidas por marcadores diversos e intensificados de opressão.

Apesar do avanço no ordenamento jurídico brasileiro sobre a prioridade de titulação da posse e/ou propriedade em nome das mulheres, amparado pela primeira vez por meio da Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009), deve-se considerar o modelo tradicional de titulação prioritariamente seguido no Brasil, com base no instrumento da compra e venda e de registro imobiliário, que reforça o instituto da propriedade privada e as estruturas patriarcais e racistas de apropriação da terra.

Logo, a eficácia de medidas que favoreçam as mulheres, depende não apenas da instrumentalização de leis, mas também do interesse dos agentes envolvidos na sua interpretação e aplicação destas às situações concretas, de modo a alcançar de fato o benefício às demandantes, além da adoção de critérios de gênero, incluindo imbricações de raça e classe, na execução dos processos, no caso, da regularização fundiária de interesse social, abrangendo os fatores jurídicos, físicos, econômicos, ambientais e sociais, a fim de favorecer a compreensão das peculiaridades e necessidades das mulheres em cada caso.

Neste sentido, dá-se ênfase nesta pesquisa aos processos de regularização fundiária urbana de interesse social como instrumento de empoderamento das mulheres da Amazônia, considerando a maneira como ocorreu o processo de colonização da região, através de uma ocupação predatória, que deixou expostas a todo tipo de violência as mulheres que viviam neste território e levou a uma desigualdade de gênero ainda maior na região, conduzindo ao silenciamento da mulher amazônida (CHAVES; CÉSAR, 2019). Nesse contexto, como apontam Chaves e César (2019, p. 142), as “mulheres da terra”, em especial, as indígenas, ribeirinhas e pobres, sequer eram vistas como parte da população, que tinha como figuras de destaque os homens e o seu papel na realização do trabalho braçal predatório.

Logo, a invisibilização das mulheres amazônidas ao longo da história da região se coloca como um entrave ao seu processo de empoderamento, uma vez que, são colocadas também à margem de políticas públicas e até mesmo de produções acadêmicas que poderiam auxiliar na descoberta de meios facilitadores desse processo.

No decorrer das pesquisas para construção deste estudo, grande parte do material encontrado direcionado à questão de gênero na Amazônia tratava da relação das mulheres com o meio ambiente e estudos etnográficos sobre as populações tradicionais, trabalhos estes de extrema importância para nossa região, no entanto, pouco foi localizado acerca da condição da mulher amazônida urbana, lacuna que merece atenção, levando em conta os reflexos do desenvolvimento tardio da região sobre as mulheres amazônidas, tomadas pelo processo de urbanização e, considerando ainda o grande quantitativo populacional da Amazônia que vive em área urbana (BRASIL, 2008).

Portanto, aliando a necessária demanda por estudos regionais acerca das condições de vida da mulher amazônica urbana e o interesse da pesquisadora pelas questões fundiárias da região, com foco no Município de Belém do Pará, que apresenta mais de 50% dos seus terrenos em situação de irregularidade fundiária, optou-se pela análise dos Programas de Regularização Fundiária (Chão Legal e Terra da Gente) desenvolvidos no Município, viabilizados pela prefeitura e executados pela CODEM.

Pretende-se verificar, portanto, na execução dos processos de regularização fundiária, a observância, segundo o enfoque de gênero, de fatores essenciais à garantia do direito à moradia, para além da simples entrega do título da posse/propriedade em nome da mulher, como a incorporação de métodos, conceitos e técnicas que visem atender estes sujeitos em situação de vulnerabilidade diferenciada (VASCONCELOS, 2020), e a obediência dos critérios garantidores de uma moradia adequada estabelecidos pela ONU (ROLNIK, 2011a), tais como a habitabilidade, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, localização adequada, adequação cultural, não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, custo acessível e, principalmente, a segurança da posse.

Elementos estes que afetam as mulheres de forma específica, e são meios para o acesso a diversos outros direitos fundamentais como educação, saúde, lazer, trabalho e segurança, que permitem o alcance da autonomia dessas mulheres, assim como aponta DIAS (2010), a satisfação de um determinado direito humano propicia o atendimento a outros direitos humanos, compreendidos enquanto direitos fundamentais, quando inseridos em texto constitucional. Logo, “direitos humanos, imersos nas esferas dos direitos civis, políticos, econômicos, culturais, sociais se relacionam e interagem” (DIAS, 2010, p. 23), de modo que a percepção dessa indivisibilidade permite a compreensão acerca da necessidade do atendimento desses em sua totalidade de forma progressiva.

Da estrutura da dissertação

A presente dissertação está organizada em 6 capítulos, incluída esta introdução, seguido de um capítulo destinado a expor a metodologia de pesquisa, que apresenta as abordagens teóricas, os instrumentos e técnicas utilizados para investigação e contextualização do objeto de estudo, assim como as limitações encontradas no decorrer da pesquisa.

O terceiro capítulo se propõe a fazer um resgate histórico do papel imposto à mulher durante a construção da sociedade capitalista, não só no Brasil, como também na Amazônia, evidenciando estruturas de poder que se fundaram e fixaram ao longo do tempo no país e na região, seguindo mecanismos de exclusão social pautados em marcadores sociais de gênero, raça e classe.

Em sequência, o quarto capítulo discrimina como se dá o acesso à terra urbana no Brasil e na Amazônia, principalmente, por parte das mulheres, retomando às origens dos processos de acumulação primitiva e os reflexos dessas ações sobre os corpos das mulheres, ainda hoje verificados, sob uma outra realidade que, no entanto, revela a permanência de métodos violentos e excludentes sobre as mulheres, principalmente, em relação às que precisam ocupar núcleos urbanos informais e encontrar novas formas de se apropriar e assegurar a sua permanência nos espaços que lhes foram negados ao longo da história.

O quinto capítulo se concentra no contexto de irregularidade fundiária do Município de Belém, e nas ações da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) direcionadas à regularização fundiária de interesse social dos núcleos urbanos informais localizados no Município, especialmente, no que diz respeito ao tratamento voltado às mulheres beneficiárias dos Programas Chão Legal (2010-2020) e Terra da Gente (2021-atual). São demonstrados ainda, nesse capítulo, os resultados da pesquisa realizada, incluindo comentários a partir das entrevistas obtidas.

Por fim, em nível de considerações finais, apresentam-se as conclusões alcançadas a partir da pesquisa empreendida e sugestões construídas com base na reflexão acerca dos fundamentos teóricos usados na pesquisa, nas experiências e nas vivências dos profissionais e das beneficiárias entrevistados.

2 DO MÉTODO DE INTERPRETAÇÃO AOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Este capítulo se constitui a partir das concepções teóricas norteadoras da pesquisa, bem como dispõe acerca da análise das informações obtidas segundo a leitura do materialismo histórico-dialético sob uma perspectiva de gênero de orientação marxista. Quanto às técnicas de pesquisa utilizada, combinaram-se dados qualitativos e quantitativos, e dentre os mecanismos de coleta de dados, foi utilizada, principalmente, a pesquisa documental, associada a dados estatísticos e a entrevistas semiestruturadas.

2.1 Pressupostos Teórico-Metodológicos

Para realizar a análise acerca do objeto desta pesquisa, qual seja, o tratamento reservado pela Prefeitura Municipal de Belém às mulheres nas ações de regularização fundiária de interesse social, executadas através dos Programas Chão Legal e Terra da Gente, por intermédio da CODEM, foi utilizado como orientação teórico-metodológica o materialismo histórico-dialético a partir da perspectiva de gênero proposta por uma das leituras introduzidas pelo movimento de pensamento crítico feminista, especificamente, a de fundamentação marxista.

Cabe destacar que o feminismo, enquanto movimento e pensamento crítico se apresenta por meio de diversas práticas e perspectivas teóricas, que têm em comum o olhar político-científico “bem menos parcial” (SAFFIOTI, 1991, p. 148) que o androcêntrico, uma vez que enxergam a interação de homens e mulheres, como agentes sociais, segundo posições desiguais ou diversas (SAFFIOTI, 1991).

Este olhar “menos parcial” e “mais confiável” (SAFFIOTI, 1991, p. 148) se desenvolve justamente em razão de um histórico de subordinação das mulheres em relação aos homens, que demanda uma redefinição de visões, como assinala Jaggar (1997),

as pessoas oprimidas têm uma espécie de privilégio epistemológico na medida em que têm acesso mais fácil a esse ponto de vista e, portanto, maior possibilidade de avaliar os possíveis começos de uma sociedade na qual todos possam florescer. Por essa razão, diria que é provável que as respostas emocionais de pessoas oprimidas, em geral, e de mulheres, em particular, sejam mais apropriadas do que as respostas emocionais da classe dominante. Ou seja: é mais provável que as primeiras incorporem avaliações confiáveis de situações (JAGGAR, 1997, p. 176).

No entanto, o que se pretende não é substituir a razão pela emoção para o alcance do conhecimento, e sim buscar uma “alternativa epistemológica” que permita a reflexão acerca da constante interação entre a forma por meio da qual as pessoas

compreendem o mundo e quem são, enquanto “pessoas historicamente situadas” (SAFFIOTI, 1991, p. 150). Assim, a construção do conhecimento exige também a reconstrução do ser. Neste sentido, Saffioti (1991) aponta que

por via de consequência, a formulação de teorias críticas a partir da ótica feminista exige uma base interpretativa do processo de investigação teórica mais ampla do que a requerida pelo positivismo. Trata-se ao contrário de incorporar a autoinvestigação crítica ao processo de construção da teoria (SAFFIOTI, 1991, p. 150).

Então, a construção de uma teoria sociológica que conduza a transformações sociais demanda, a partir da teoria e das práticas políticas, uma reflexão crítica acerca também das emoções. Levando em conta que a sociabilidade masculina diverge da sociabilidade feminina em razão das relações sociais de gênero e, conseqüentemente, homens e mulheres têm experiências de vida de forma bastante diferenciada, a construção do ponto de vista das mulheres no processo de conhecimento científico apresenta novas dimensões. Nessa lógica, Saffioti (1991) atenta que

a própria condução da transformação toma rumos novos, ou seja, as mulheres desenvolvem práticas sociopolíticas e científicas distintas das masculinas. Enquanto o nascimento da ciência cartesiana representou uma ruptura com o cosmos feminino, a construção do feminismo como perspectiva político-científica significou e ainda significa (processo em curso) o enriquecedor debate desta dimensão (SAFFIOTI, 1991, p. 151).

Logo, o feminismo na qualidade de perspectiva político-científica, conforme descreve Saffioti (1991, p. 148), “explicita o caráter social dos sujeitos das relações de gênero, de classe e étnicas, ao contrário do positivismo, que descontextualiza tais agentes”. Surge, portanto, de uma observação política ideologicamente voltada a explicitar e desconstruir assimetrias, dominações, desigualdades existentes nas relações de gênero, assim como conceitos que as sustentam (SAFFIOTI, 1991).

Deste modo, segundo Saffioti (1991), a metodologia feminista nas ciências sociais apresenta características que merecem ser destacadas, tais como:

a) uma preocupação permanente de desvelar a ubiquidade do gênero; b) um desafio constante à objetividade concebida como separada da subjetividade e a negação do caráter não científico da experiência; c) uma profunda preocupação com a ética profissional; d) uma premissa básica de que todo conhecimento é socialmente construído; e) uma crença-constatação de que a ideologia dominante é a ideologia da classe/etnia/categoria de gênero dominante; f) uma convicção de que a perspectiva feminista é diferente da masculina, na medida em que as mulheres e os homens ocupam posições diferentes na sociedade, da mesma maneira como há óticas de classes e grupos étnicos; g) uma veemente negação das ontologias dualistas

subjacentes à praticamente todo pensamento ocidental e não apenas às ciências (SAFFIOTI, 1991, p. 162).

Destarte, dentre as perspectivas metodológicas feministas de investigação será adotada nesta pesquisa a perspectiva de gênero sob a leitura do campo marxista, de modo a articular categorias constitutivas do marxismo, como classe e trabalho, e as relações de gênero, assim como, utilizar do princípio materialista dialético para entender estas relações e compreender as interações entre a vida material e simbólica, entre produção e reprodução social, entre divisão social e sexual do trabalho, e entre a imbricação de gênero, raça e classe decorrente do sistema de dominação-exploração capitalista (MOTTA, 2020).

Assim como o marxismo clássico, a leitura de gênero proposta pelo movimento feminista de viés marxista se propõe a entender as relações de dominação-exploração construídas pelo modo de produção capitalista, no entanto, este último busca, para além do combate das desigualdades de classe, romper com as desigualdades de gênero. Logo, a articulação de ambos se mostra um “terreno fértil” (MOTTA, 2020, p. 39) para transformações sociais; de modo que, o marxismo proporciona, nessa união, a localização da gênese do problema, em um “processo gerado nas e pelas relações sociais, em contextos sócio-históricos determinados” (SANTOS; NÓBREGA, 2004, p. 2).

Segundo Ávila e Ferreira (2020), a contribuição mais significativa do marxismo e da dialética para a leitura das desigualdades de gênero consiste no método de compreensão da realidade e suas exigências, que parte do

movimento do real, buscando suas determinações e mediações; tomar o caráter contraditório dos processos sociais; buscar suas particularidades em determinados contextos sociais e históricos. Contradição, historicidade, antagonismos: categorias fundamentais para o feminismo marxista. O método materialista nos permite apreender a historicidade do patriarcado, suas etapas e mediações sociais na sua imbricação com o capitalismo, e também com o racismo, na particularidade de cada contexto social. Baseado na análise do concreto real, desvenda o movimento contraditório das relações sociais, na produção e reprodução desse sistema consubstancialmente formado. Método que está baseado na história como movimento dialético do tempo e nos leva necessariamente à desnaturalização da categoria mulher como fixidade e essência biológica (ÁVILA; FERREIRA, 2020, p. 112-113).

Assim, a associação de perspectiva de gênero e da visão marxista avança para além do debate marxista clássico, conectando as relações entre o sistema econômico e a subordinação das mulheres, não só como parte da classe trabalhadora, mas enquanto sujeito mulher, a partir de uma análise dialética das relações de gênero

e classe. O capitalismo e o patriarcado, assim como o racismo, constituem um sistema de dominação-exploração (SAFFIOTI, 1987) e, conforme apontam Santos e Nóbrega (2004),

a estrutura de classes capitalista corresponde, como que simetricamente, a estrutura sexual hierarquizada. Na primeira temos o capitalismo que se opõe e domina a classe trabalhadora, na segunda temos o patriarcado que se opõe e domina mulheres e crianças. Desta forma, capitalismo e patriarcado, são ambos sistemas de exploração e entre ambos se estabelece uma relação de serviço mútuo, onde o sistema de valores instituído pelo patriarcado reforça, fundamenta e serve o controle capitalista (SANTOS; NÓBREGA, 2004, p. 6).

Logo, a visão marxista segundo a perspectiva de gênero compromete-se com a reflexão acerca das desigualdades entre homens e mulheres no interior das relações capitalistas, revelando, de acordo com Ávila e Ferreira (2020),

a dimensão patriarcal (e racista) do Estado capitalista, desvelando suas mediações cruciais: o papel do Estado na regulação do corpo, da sexualidade e da reprodução das mulheres, na sustentação na divisão sexual do trabalho, na divisão do poder entre homens e mulheres e na forma particular como exerce, regula ou mesmo sanciona a violência contra as mulheres (ÁVILA; FERREIRA, 2020, p. 118).

Importa entender, portanto, o movimento histórico que revela como fatores relacionados ao gênero, imbricado à classe e raça, transformam-se ao longo da história e por meio da ação humana, condicionando desigualdades e exclusões no interior de processos políticos, econômicos, sociais, culturais e outros (MOTTA, 2020).

A constituição da sociedade de classes brasileira, por exemplo, formou-se a partir de especificidades históricas, como as heranças do período colonial, que se refletiram nas relações de raça e foram fundamentais para a consolidação do capitalismo no país, assim como a lógica patriarcal fundada segundo essas bases, a qual impôs determinados papéis e posições às mulheres, que ainda hoje são determinantes às relações sociais e, afetam principalmente as mulheres negras. Neste sentido, conforme ressalta Motta (2020),

a questão de gênero, a partir das relações patriarcais atravessou a história brasileira, vinculando as mulheres à família, aos trabalhos mais desvalorizados (geralmente na esfera doméstica), à desigualdade salarial, marginalizando-a dos importantes papéis econômicos e políticos, controlando a sexualidade e a capacidade reprodutiva (MOTTA, 2020, p. 42).

Isto posto, gênero, raça e classe, enquanto categorias históricas são atingidas por mudanças ao longo do tempo e, ao serem analisadas segundo a perspectiva de gênero marxista, permite-se a apreensão de como são construídos e assumidos novos contornos sobre as desigualdades sociais (MOTTA, 2020). Assim, a opressão

das mulheres, enquanto uma dominação que apresenta bases materiais e ideológicas “dialeticamente articuladas” (ÁVILA; FERREIRA, 2020, p. 114), expressa-se em relações sociais de gênero, raça e classe.

Em linhas gerais, o marxismo possibilita a formação de um campo com bases materialistas para a compreensão histórico-crítica das relações sociais e, por outro lado, a perspectiva de gênero no interior do marxismo permite que as análises marxistas aprofundem a compreensão de totalidade da emancipação humana, retirando o caráter abstrato de classe que, na realidade, é constituída pelo gênero e pela raça (MIGUEL; BALLESTRIN, 2020).

Destacam-se, portanto, três aspectos importantes da correlação entre o marxismo e a perspectiva de gênero, segundo Farias (2020),

o primeiro é a análise de que a situação de subordinação das mulheres é decorrente do processo histórico, e não de uma inferioridade biológica. [...] a visão de que é a partir da construção de sujeitos políticos que se pode alterar a realidade e eliminar essa situação de subordinação. E um terceiro elemento é a concepção de que são as bases materiais que determinam tal relação de desigualdade (FARIAS, 2020, p. 155).

Logo, verifica-se que a perspectiva de gênero é fundamental à produção e extensão do conhecimento crítico associado ao marxismo, tanto do ponto de vista da *práxis*, quanto do epistemológico, por meio da construção de categorias teóricas e da ampliação da compreensão de categorias já existentes (MIGUEL; BALLESTRIN, 2020).

2.2 Técnicas de pesquisa

Levando em conta a proposta deste estudo de analisar as ações voltadas às mulheres beneficiárias dos programas de regularização fundiária Chão Legal e Terra da Gente, executados pela CODEM, no Município de Belém do Pará e, conseqüentemente, verificar os reflexos dessas ações sobre a vida dessas mulheres, considerando ainda outros indicadores sociais que apontam as condições de vida das mulheres nos espaços urbanos, optou-se por adotar a técnica de métodos mistos, com a convergência de elementos de natureza qualitativa e quantitativa (CRESWELL, 2007).

Por se tratar de um estudo de caso (YIN, 2001) acerca da abordagem de gênero nos programas de regularização fundiária resultantes de uma política social desenvolvida pela prefeitura municipal de Belém para redução da irregularidade

fundiária e ampliação da garantia do direito à moradia, entende-se necessário o uso de mecanismos para além da escuta dos sujeitos envolvidos, que consistam na verificação dos níveis de cobertura do atendimento, segundo critérios de gênero, raça e classe; dos investimentos em ações com base nesses critérios; das lacunas que causam déficits em indicadores sociais em razão da inobservância desses critérios, entre outros fatores que apontam a importância da correlação entre dados qualitativos e quantitativos (PRATES, 2012), o que possibilita uma maior compreensão acerca do problema de pesquisa.

Conforme descreve Creswell (2007), a técnica de métodos mistos

emprega estratégias de investigação que envolvem coleta de dados simultânea ou sequencial para melhor entender os problemas de pesquisa. A coleta de dados também envolve a obtenção tanto de informações numéricas (por exemplo, em instrumentos) como de informações de texto (por exemplo, em entrevistas), de forma que o banco de dados final represente tanto informações quantitativas como qualitativas (CRESWELL, 2007, p. 35).

Logo, o uso combinado dos dois métodos pode favorecer a obtenção de informações em níveis ou unidades de análise diferentes (CRESWELL, 2007), inclusive em pesquisas que abordam questões de gênero, como esclarece Schienbinger (2001),

as feministas devem evitar glorificar ou condenar métodos arrancados dos contextos: descartar precipitadamente métodos quantitativos limita a capacidade de um estudioso de recolher e interpretar dados de uma variedade de perspectivas úteis. Em muitas áreas da ciência, como nas humanidades, estudos quantitativos e qualitativos podem complementar-se mutuamente (SCHIENBINGER, 2001, p. 31).

Considera-se ainda que, de acordo com McHugh (2014), a pesquisa voltada às questões de gênero tem o compromisso de emancipação das mulheres e, portanto, demanda a compreensão das situações e fatores que regem a vida destas, a fim de verificar o que deve ser questionado e modificado. Então, esta depende de conhecimentos válidos e concretos, que auxiliem no alcance de mecanismos mais amplos para transformação de situações precárias de vida e na defesa de indivíduos marginalizados, notadamente “as mulheres, as minorias étnicas/raciais, membros de comunidades gays e lésbicas, pessoas com deficiências e os pobres” (MERSTENS, 2003 *apud* CRESWELL, 2007, p. 33).

Isto posto, nesta pesquisa a abordagem quantitativa consistiu na reunião de dados estatísticos referente ao Brasil, à região Norte e ao Município de Belém, que apontam, entre outros fatores, as precariedades no acesso a habitação pelas

mulheres, em especial, mulheres negras; a condições dessas habitações, segundo critérios de acesso a serviços essenciais básicos e infraestrutura; a renda enquanto fator preponderante ao acesso a moradia de qualidade; e a ausência de documentação que comprove a propriedade.

Por outro lado, o uso do método qualitativo neste estudo possibilitou ainda a compreensão aprofundada do fenômeno social em análise, a partir de um processo investigativo gradual, que demandou maior interação com o objeto de estudo e dos sujeitos que compõem o “cenário escolhido” na busca por “perspectivas e significados” (CRESWELL, 2007, p. 202).

Em geral, abordagens qualitativas são bastante utilizadas em pesquisas com abordagem de gênero (NARVAZ; KOLLER, 2006), considerando que as técnicas empregadas possibilitam ao pesquisador ou pesquisadora maior possibilidade de inovação e avanço além dos limites projetados, permitindo uma escrita mais criativa (CRESWELL, 2007).

Ressalte-se ainda que a utilização de mecanismos de pesquisa qualitativas possibilita a percepção do objeto segundo diferentes perspectivas, não só a das instituições como, principalmente, dos sujeitos envolvidos, posto que, conforme descreve Creswell (2007, p. 185) “emprega diferentes alegações de conhecimento, estratégias de investigação e métodos de coleta e análise de dados”.

Logo, os métodos qualitativos fornecem uma abrangência maior para realização de pesquisas acerca de questões envolvendo grupos marginalizados, como as mulheres, de modo a lhes dar voz e possibilitar que estes participantes colaborem para os rumos da pesquisa ao contarem sobre suas experiências (MCHUGH, 2014).

Neste sentido, Olesen (2018) destaca a força da pesquisa qualitativa sobre questões envolvendo as condições de vida e a posição ocupada pela mulher na sociedade, considerando que os teóricos e pesquisadores precisam examinar de forma crítica os fundamentos, tentando novas abordagens de pesquisa, associando as experimentais e tradicionais, na busca por questões ainda não examinadas. Logo, é necessário que os teóricos e pesquisadores sejam mais autoconscientes, atentos e sensíveis na condução da pesquisa, utilizando-se de instrumentos mais avançados para compreender as dinâmicas sociais e culturais, que envolvem a vida das mulheres.

Portanto, dado o reconhecimento das diversas causas que conduzem os fenômenos sociais, dentre eles, as desigualdades entre homens e mulheres, brancas e negras, ricas e pobres, demanda-se do seu processo de investigação, conforme aponta Triviños (1987, p. 138), a análise das suas raízes históricas, significados culturais e vinculações com a macrorrealidade social. Assim, a fim de alcançar maior amplitude na investigação do objeto por meio dos métodos qualitativos, o autor indica etapas fundamentais no processo de coleta de dados, quais sejam, as percepções dos sujeitos, por intermédio das formas verbais, resultado, principalmente, de entrevistas e questionários; os elementos produzidos pelo meio, como documentos, leis, decretos, pareceres, e outros; além da análise dos “processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macroorganismo social no qual está inserido o sujeito” (TRIVIÑOS, 1987, p. 139), que envolve os modos, as forças e as relações de produção, a propriedade dos meios de produção e as classes sociais.

2.3 Instrumentos de coleta de dados

A instrumentalização da coleta de dados se deu, a princípio, com o levantamento e análise documental (CELLARD, 2012) sobre as leis e atos normativos aplicáveis aos processos de regularização fundiária urbana, seguido da realização de entrevistas semiestruturadas (YIN, 2001) com ex-técnica/assessora e servidoras em exercício da CODEM, beneficiárias dos Programas Chão Legal e Terra da Gente e mulheres atuantes em grupo e instituição de apoio às mulheres em situação de vulnerabilidade.

2.3.1 Pesquisa documental

No que se refere à pesquisa documental, a importância da obtenção de dados por meio de fontes em arquivos e documentos, dá-se, conforme aponta Yin (2001), em razão da sua abrangência sobre a coleta de informações qualitativas e quantitativas, como “dados numéricos (informações quantitativas) [que] em geral são muito importantes e encontram-se disponíveis para um estudo de caso” [e os] dados não numéricos (informações qualitativas)” (YIN, 2001, p. 111-112), de caráter fundamental.

Neste sentido, foram identificadas e analisadas leis e atos normativos que regeram ao longo do tempo o acesso à terra urbana do Brasil e regulamentam os

processos de regularização fundiária urbana, tais como, a Lei de Terras, Lei nº 601/1850 (BRASIL, 1850), a qual dispôs sobre as terras devolutas do Império; a Lei nº 6.015/1973 (BRASIL, 1973), sobre registros públicos; a Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979); o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001); a Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009a), que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e regulamentou a regularização de assentamentos em áreas urbanas; a Medida provisória nº 2.220/2001 (BRASIL, 2001), acerca da Concessão de Uso Especial disposta no artigo 183 da Constituição Federal; a Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), sobre a regularização fundiária urbana e rural e o Decreto nº 9.310/2018 (BRASIL, 2018), regulamentador desta última.

No tocante à regularização fundiária urbana no âmbito do Município de Belém, destacaram-se para análise a Lei Municipal nº 6.795/1970 (BELÉM, 1970), instituidora da CODEM, alterada pela Lei nº 6.861/1971 (BELÉM, 1971); o Plano Diretor de Belém – Lei nº 8.655/2008 (BELÉM, 2008); a Lei Municipal nº 8.739/2010 (BELÉM, 2010), instituidora do Programa de Regularização Fundiária Chão Legal; a Resolução nº 010/2013 (CODEM, 2013), regulamentadora da Lei Municipal nº 8.739/2010 (BELÉM, 2010); a Lei Municipal nº 9.733/2022 (BELÉM, 2022), instituidora do novo Programa de Regularização Fundiária do Município de Belém, Terra da Gente e a Resolução nº 005/2022 (CODEM, 2022), que regulamenta a Lei Municipal nº 9.733/2022 (CODEM, 2022).

Importa ainda ressaltar que, embora a técnica de análise documental evite, ainda que não totalmente, possíveis influências do pesquisador sobre o objeto, é necessário, segundo Cellard (2012, p. 296) a “localização de textos pertinentes” e a verificação da sua credibilidade e representatividade para a pesquisa; logo, faz-se essencial uma análise prévia e crítica dos documentos, para a qual o autor propõe algumas etapas a serem seguidas, quais sejam: o exame do contexto social global em que foi produzido o documento e a quem foi destinado; a noção sobre a identidade da pessoa que escreve o documento, seus interesses e os motivos da produção deste; a verificação da autenticidade e confiabilidade do documento; o conhecimento acerca da natureza do documento e identificação dos conceitos-chave e da lógica interna do documento (CELLARD, 2012, p. 299-303) e, então, após superado esse momento, o pesquisador poderá interpretar os documentos a partir da sua temática e questões propostas.

2.3.2 Análise estatística

Foram levantados e analisados dados do IBGE (2020) acerca das condições de vida e habitação da população brasileira, associados à cor/raça dos moradores, bem como ao indicador de gênero na mensuração dos domicílios com maiores fatores de inadequabilidade.

Da mesma forma, obtiveram-se dados, também do IBGE (2020), quanto ao acesso a serviços públicos essenciais (coleta de lixo, abastecimento de água, esgotamento por rede coletora ou pluvial etc.) na região Norte; e da Fundação João Pinheiro (FJP), a respeito do déficit habitacional no Brasil, da ausência de moradias necessárias ao atendimento da população em situação de vulnerabilidade e do quantitativo de habitações que não respondem aos requisitos mínimos de adequabilidade na região Norte e no Pará, relacionados, ainda, à figura do responsável pelo domicílio, com destaque às condições dos lares chefiados por mulheres.

Além disso, somaram-se a esses dados, indicadores apontados pelo Instituto Trata Brasil (2022), acerca do percentual de mulheres que se encontram em situação de extrema pobreza no país e sob condições de precariedade habitacional, com ausência ou insuficiência de acesso à água tratada, saneamento e coleta de esgoto, incluídos nesta análise a influência de fatores raciais e de renda, evidenciando-se, neste caso, o cenário da região Norte e do Estado do Pará.

2.3.3 Entrevistas

Realizaram-se entrevistas semiestruturadas com 1 ex-técnica/assessora da CODEM, que atuou durante 11 anos na Companhia, incluindo o período de vigência do Programa Chão Legal; além de 1 advogada servidora, atualmente, da CODEM, que acompanhou o processo de transição do Programa Chão Legal para o Programa Terra da Gente; e de 1 assistente social, servidora da Companhia.

Procederam-se, ainda, entrevistas com uma das fundadoras do Instituto Viver Periferia, que atua no acolhimento e auxílio de mulheres em situação de vulnerabilidade social; e com 9 beneficiárias dos Programas Chão Legal e Terra da Gente, sendo 3 delas integrantes do Grupo de Mulheres Brasileiras (GMB). Faz-se a ressalva que a todas as entrevistadas foi apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e lhes concedida uma via; no entanto, 2 beneficiárias entrevistadas optaram por não assinar o Termo.

Há de se considerar que as entrevistas mostraram-se importantes mecanismos para obtenção das “visões e opiniões dos participantes” (CRESWELL, 2007, p. 190), principalmente, em se tratando de estudo de caso (YIN, 2001), e mais, ao abordar experiências envolvendo sujeitos invisibilizados, como no caso de mulheres marginalizadas, podem permitir o alcance do entendimento de suas vivências a partir das próprias entrevistadas e contribuir para transmissão de experiências a outras pessoas por meio da escuta dessas mulheres (MCHUGH, 2014).

Contudo, dado o contexto da pandemia de covid-19, limitações quanto ao número de entrevistadas se impuseram, uma vez que a maior parte do período em que a pesquisa foi procedida se deu sob condições de restrição de contato interpessoal. Porém, segundo Gaskell (2008), a quantidade de entrevistas não influencia necessariamente na qualidade dos resultados, já que muito do que as experiências representam para o indivíduo é resultado de processos sociais, logo, quando o tema é de interesse comum de um grupo ou a experiência é vivenciada por pessoas de um meio social, as representações são, de certo modo, compartilhadas.

2.4 Limitações

Dentre as limitações enfrentadas no decorrer do desenvolvimento da pesquisa, destacam-se:

- 1) enfrentamento da pandemia da covid-19, desde março de 2020, quando iniciado o percurso da pesquisa, fato que inviabilizou a realização dos trabalhos de campo e, conseqüentemente, das entrevistas, durante um longo período, não sendo, portanto, possível criar um ambiente propício e de confiança com a comunidade de beneficiárias dos Programas Chão Legal e Terra da Gente para, assim, alcançar um maior número de entrevistas, as quais, nesse contexto, foram mais facilmente concedidas quando procedidas face a representantes de grupos de bairro e/ou instituição e grupo de apoio a mulheres em situação de vulnerabilidade em comparação à abordagem individual.
- 2) burocracia excessiva para o acesso a informações e documentos perante a CODEM, o que levou a um longo período de espera por resposta às solicitações por meio de ofício e, conseqüentemente, inviabilizou o acesso

a documentos da Companhia, assim como retardou a realização de entrevistas, concedidas, parcialmente, apenas no mês de novembro de 2022.

Por outro lado, levando em conta a colaboração e disponibilidade das entrevistadas, foi possível a obtenção de informações a contento que auxiliaram no avanço e no enriquecimento da pesquisa.

3 MULHER, SOCIEDADE CAPITALISTA BRASILEIRA E AMAZÔNIA

O presente capítulo buscar realizar uma retomada às origens da construção da sociedade capitalista no Brasil e na Amazônia, evidenciando do papel imposto à mulher no decorrer desse processo, a partir de estruturas de poder que se fundaram e fixaram ao longo do tempo no país e na região, pautadas em mecanismos de exclusão social que se utilizaram de marcadores sociais de gênero, raça e classe para dominar e segregar determinados grupos sociais.

3.1 A mulher na formação da sociedade capitalista brasileira

A partir da consolidação do capitalismo, no decorrer do século XIX, a sociedade brasileira passou por diversas transformações, as quais introduziram, por exemplo, novas formas de convivência social resultantes da insurgência de uma vida urbana, atrelada a ascensão da burguesia (D'INCAO, 2004), e da incorporação de novos padrões de convivência familiar e do papel da mulher.

Cabe destacar que, no período anterior ao capitalismo, em geral, as mulheres constituíam-se de importantes figuras no sistema produtivo, o que lhes permitia ter um maior domínio sobre a reprodução e algumas atividades de produção, ainda que consideradas inferiores jurídica e politicamente ao homem (SAFFIOTI, 1976a). Entretanto, na transição para a economia capitalista, a força de trabalho feminina passou a encontrar maiores obstáculos, uma vez que, até então, com a baixa produtividade do trabalho, isto é, segundo Saffioti (1976a, p. 34), “enquanto o processo de criação da riqueza social” mostrava-se bastante lento, o trabalho da mulher se fazia necessário, mas com o aumento da produtividade, a mulher foi deslocada para posições de trabalho ainda mais subalternas e mal remuneradas, o que impedia a sua inserção enquanto trabalhadoras no mercado em paridade com os homens.

Tal processo de exclusão aprofundou-se ainda mais com a consolidação do modo de produção capitalista e levou ao avanço da marginalização da mulher, evidenciando, pois, o revelado por Saffioti (1976a, p. 35) quanto ao fato de que “o aparecimento do capitalismo se dá, pois, em condições extremamente adversas à mulher”.

A ideologia patriarcal, precedente a formação social e econômica capitalista, foi tomada pelo advento do modo de produção capitalista e encontrou nele a sua forma mais aprimorada de dominação dos homens sobre as mulheres, enquanto mais um

mecanismo para o alcance do principal objetivo do sistema, qual seja, a acumulação de capitais, como afirma Saffioti (1976a),

torna-se clara, no novo regime, a divisão da sociedade em classes sociais e a exploração econômica de que é alvo uma delas por parte da outra. O modo capitalista de produção não faz apenas explicitar a natureza dos fatores que promovem a divisão da sociedade em classe. Lança mão da tradição para justificar a marginalização efetiva ou potencial de certos setores da população do sistema produtivo de bens e serviços. Assim é que o sexo, fator de há muito selecionado como fonte de inferiorização social da mulher [...] (SAFFIOTI, 1976a, p. 35).

Levando-se em conta que o modo de produção capitalista se fundou na conquista de mais-valia, por meio do crescimento da produtividade do trabalho e a partir da exploração da força de trabalho, a formação social da economia capitalista não mostrou ser um momento favorável à ocorrência de transformações na dinâmica da “*práxis social*” (SAFFIOTI, 1976b, p. 9) característica deste regime, principalmente no que diz respeito à posição das mulheres.

Assim, a implementação do novo modo de produção trouxe maiores prejuízos a algumas camadas da população, e os mais atingidos foram aqueles que se encontravam em situação de inferioridade na ordem anterior, os quais constituíram no novo regime as “classes sociais subprivilegiadas” (SAFFIOTI, 1976a, p. 35), dentre as quais a mulher estava inserida.

Neste sentido, a integração social da mulher segundo o modo de produção capitalista se deu de forma diversa do verificado nas sociedades pré-capitalistas. O avanço do capitalismo industrial fez com que o cultivo da terra desse lugar à empresa industrial. A produção familiar deixou de ser prioritária e, conseqüentemente, a mulher foi deslocada de sua relação mais próxima com a posse da terra, esta última que se tornou fundamental à expansão de algumas formas de dominação, além de um dos principais elementos para o desenvolvimento do sistema capitalista (SAFFIOTI, 1976a).

Entretanto, a força de trabalho feminina no interior do modo de produção capitalista não foi totalmente descartada, principalmente a das mulheres que compunham camadas mais populares da sociedade. Inclusive, a inferiorização social da mulher ao longo do tempo subsidiou o emprego de uma grande massa de mulheres no trabalho industrial (SAFFIOTI, 1976a) em atividades caracterizadas como de menor relevância e com baixos salários em relação aos dos homens.

Intensificaram-se, portanto, na sociedade capitalista, práticas que subvalorizavam o papel social da mulher, assim como, introduziram-se leis que possibilitavam apenas a sua liberdade quanto à venda da força de trabalho. Durante muito tempo, no desenvolvimento das sociedades capitalistas, diferenças entre os sexos foram ampliadas por meio da negação de direitos e inviabilização da participação da mulher na vida pública (SAFFIOTI, 1976a).

Com o processo de urbanização e industrialização, houve um intenso desalojamento de trabalhadores rurais, que perderam sua base de produção familiar e/ou independente, e não detinham os meios de produção compatíveis com o novo sistema, formando uma enorme massa de pessoas em busca de trabalho assalariado, os quais se concentraram nas áreas urbanas e foram vítimas de diversos problemas sociais e, entre esses problemas, estava o agravamento da condição de vida da mulher na cidade (SAFFIOTI, 1976a).

Surgiram, assim, movimentos reformadores e revolucionários, a partir do desejo de promover mudanças na realidade social de países em industrialização, no século XIX, somados a queda de dogmas cristãos da época e a conquista de novos conhecimentos científicos. Este cenário, segundo Saffioti (1976a), abriu caminho para as bases da ciência social na intenção de

aliar as tensões geradas por uma sociedade na qual coexistem o problema da pobreza, o da precariedade das habitações, o da mesquinhez da alimentação, o da separação entre a vida da família e a vida ocupacional, o da divisão radical entre o trabalho e os modos de utilização do ócio; ou na tentativa de destruir o próprio fundamento da sociedade de classes e sua substituição por outro (SAFFIOTI, 1976a, p. 68-69).

Enquanto era construído esse contexto de reforma em países europeus, o Brasil, no início do século XIX tinha características de uma estrutura de dominação social “patrimonial-patriarcal” (SAFFIOTI, 1976a, p. 161), que se constituía desde o começo da colonização, inclusive, a forma como se dispunha a economia colonial do país, voltada, principalmente, à exportação, contribuiu para reforçar essa estrutura.

Logo, o modo de produção predominante no regime escravocrata-senhorial, direcionado às exportações e à exploração da mão de obra escrava, e as questões culturais sobre as quais se detinha o “sistema de castas” (SAFFIOTI, 1976a, p. 163), que absorveu algumas características extintas do feudalismo europeu, influenciaram a determinação dos papéis das mulheres na sociedade brasileira desse período, com destaque ao desempenhado pela mulher negra, que apresentava um “caráter

corrosivo” (SAFFIOTI, 1976a, p. 163), em razão de como esta foi tratada no processo de escravidão.

Nesse período, à mulher negra cabia o papel de escrava, exercendo função no sistema produtivo e, ao mesmo tempo, era forçada a satisfazer os desejos sexuais do senhor de escravos. O fator sexo condicionava e era condicionado pelo modo de produção, uma vez que homens e mulheres escravos, apesar de submetidos ao mesmo grau de exploração, eram tratados de forma diferenciada. As mulheres sofriam com menor acesso a alimentação, assédios sexuais constantes de seus senhores, e recebiam castigos mais cruéis, que envolviam desde o sofrimento físico até a humilhação sexual (SAFFIOTI, 1976a).

Enquanto isso, o espaço privativo do lar destinava-se à mulher branca. Como aponta Saffioti (1976a),

as mulheres brancas da época escravocrata apresentavam os requisitos fundamentais para submeter-se, sem contestação, ao poder do patriarca, aliando à ignorância uma imensa imaturidade. Acrescente ainda que, raramente, as mulheres da camada dominante saíam à rua, só deixando a casa praticamente para irem à Igreja, o que nunca faziam desacompanhadas. Tudo indica que a mulher branca da casa-grande, abafada pela rigidez da educação que recebia, pela falta de instrução e pelas sucessivas maternidades, se submetia à autoridade do pai ou marido (SAFFIOTI, 1976a, p. 168).

Dada a forma por meio da qual se formou a família patriarcal no Brasil e os diferentes papéis conferidos ao homem e à mulher, pode-se dizer que, mesmo desempenhando funções ditas úteis ou levando uma vida em estado de ócio, a mulher enfrentava a imposição da supremacia do homem no interior da família ou na sociedade. Conforme esclarece Saffioti (1976a, p. 172), “todo processo de socialização da mulher encaminhava-se para essa submissão”.

Após a abolição da escravatura no Brasil, em 1888, operaram-se novas modificações sobre o sistema de estratificação social. No entanto, tais mudanças não foram alcançadas em paridade de direitos entre homens e mulheres, uma vez que, ao mesmo tempo em que a mulher negra alcançou a liberdade, anteriormente negada a ela, juntamente com o ex-escravo, aquela ainda se encontrava em posição inferior a este, pois ao ex-escravo foram reconhecidos os seus direitos eleitorais, permitindo-lhe ser considerado cidadão após a sua libertação, ao passo em que estes foram negados tanto à mulher negra quanto à branca, marginalizadas da vida política (SAFFIOTI, 1976a).

Outro fator que impedia a aquisição de direitos políticos por parte das mulheres era a sua exclusão do acesso à propriedade de terras, que foi durante muito tempo dificultado, sendo permitido apenas por meio de herança e, na maioria das vezes, ficando a cargo do marido a administração do bem, caso este apresentasse plena capacidade – de fato e de direito –, o que revestia a instituição do casamento de valores políticos e econômicos (D'INCAO, 2004).

Tal conjuntura, de acordo com a perspectiva de Saffioti (1976a), reforçava

os tabus sexuais, que cercavam a mulher na época colonial, mantinham-se graças a verdadeiras ameaças que variavam desde o constrangimento físico até as sanções hierocráticas. Privando mesmo a mulher do exercício do direito à propriedade, a sociedade brasileira aliou à divisão da população em castas a estratificação social na linha do sexo. Esse rígido sistema de constrangimento físico e moral do elemento feminino, criado e mantido pelo androcentrismo da família patriarcal, marcou profundamente a vida e a mentalidade da mulher brasileira (SAFFIOTI, 1976a, p. 175).

Este cenário era ainda agravado quando se tratava de mulheres que não faziam parte de famílias abastadas, visto que sequer tinham a possibilidade de receber bens por herança e viviam em situação de extrema precariedade em seus locais de moradia.

Ressalte-se, inclusive, que o desejo de constituir o casamento formal não predominava na realidade das pessoas mais pobres, justamente pela ausência de um dos elementos fundamentais à época, a propriedade; além de outros obstáculos financeiros, como aponta Soihet (2004), ao descrever que

a preocupação com o casamento crescia na proporção dos interesses patrimoniais a zelar. No Brasil do século XIX, o casamento era boa opção para uma parcela ínfima da população que procurava unir os interesses da elite branca. O alto custo das despesas patrimoniais era um dos fatores que levavam as camadas mais pobres da população a viver em regime de concubinato (SOIHET, 2004, p. 387).

Com as transformações na economia e no Estado, foram introduzidos também novos moldes para a família (D'INCAO, 2004). Neste sentido, a rua, enquanto espaço público, passa a ser opor à casa, caracterizada como espaço privado, ocasionando, portanto, um processo chamado por D'Incao (2004, p. 236) de “privatização da família”, identificado pela intensificação da preservação da intimidade.

Neste cenário, a mulher era submetida ao olhar atento e às críticas da sociedade, bem como sofria vigilância constante do marido, pai e/ou irmãos, mecanismo utilizado também para a manutenção do casamento, compreendido ainda enquanto uma “aliança política e econômica” (D'INCAO, 2004, p. 243), ao levar-se em

conta questões relativas à herança de propriedades. Às mulheres da elite, era permitido o ócio e incentivadas as idealizações acerca do casamento e da maternidade, assim como aponta D’Incao (2004, p. 237-238), constantemente reforçava-se “a ideia de que ser mulher é ser quase integralmente mãe dedicada e atenciosa, um ideal que só pode ser plenamente atingido dentro da esfera da família ‘burguesa e higienizada’”.

Por outro lado, a constituição das famílias de camadas populares apresentava contornos diferentes, sendo, muitas das vezes, chefiadas por mulheres, resultado de dificuldades econômicas e da prevalência de normas e valores diferenciados, característicos da cultura popular (SOIHET, 2004), o que era encarado como contrário ao modelo de família burguesa e sofria com medidas de disciplinarização.

Segundo a nova ordem burguesa, a mulher deveria apresentar atributos, ditos “femininos”, apontados pela medicina social da época, dentre os quais “a fragilidade, recato, o predomínio das faculdades afetivas sobre as intelectuais, a subordinação da sexualidade à vocação maternal” (SOIHET, 2004, p. 381), que se opunham ao perfil do homem, dado à força física e racionalidade. Tal pensamento era usado para justificar a condição de submissão da mulher diante do homem.

As leis penais, o Poder Judiciário e a polícia eram usados para controlar e impor regras de comportamento às mulheres pobres (SOIHET, 2004), as quais, em geral, apropriavam-se com maior frequência dos espaços públicos, como espaços de convivência coletiva e para o desempenho dos seus trabalhos, ao mesmo tempo em que não pretendiam se inserir nos padrões femininos impostos e ditos universais à época: “submissão, recato, delicadeza, fragilidade” (SOIHET, 2004, p. 386).

Portanto, enquanto as mulheres brancas, de classe média/alta lutavam pelo acesso ao espaço público, ao trabalho, ao voto, e outros direitos paritários aos que os homens detinham, as mulheres negras e pobres buscavam alcançar a sua condição humana, retirada por processos históricos de escravidão, tráfico e exploração (SAFFIOTI, 1976a).

Salienta-se que, enquanto elemento essencial à propagação do capitalismo, a escravidão contribuiu para a exploração da mulher negra sob critérios sexuais e raciais. Nessa lógica, a própria ocupação dos espaços públicos pelas mulheres negras, deu-se a partir de funções, via de regra, subalternizadas, em razão do que Soihet (2004, p. 417) vai chamar de “uma ordem social injusta e discriminatória”, que

marcava o dia a dia dessas mulheres em busca de melhores condições de vida e, as quais,

expressavam no comportamento suas condições concretas de existência marcada por precariedades materiais que as obrigavam a uma constante luta. Consideradas perigosas por serem pobres, eram sujeitas a constante vigilância, o que não as impedia de se apropriar de diversos espaços, lutando sem destemor pelos seus direitos. Circulavam pelas ruas, em busca da resolução de seus problemas, preocupadas com o trabalho, com os filhos[...] (SOIHET, 2004, p. 417).

No Brasil, desde o período colonial, verificou-se que muitas das mulheres marginalizadas já ocupavam posições de informalidade nas cidades, como as quitandeiras ou quituteiras no século XVIII, vendedoras, lavadeiras, entre outras que exerciam atividades informais (GALETTI; DRUMOND, 2020).

Essas mulheres sofreram de maneira ainda mais intensa com as consequências do processo de urbanização e modernização das cidades, uma vez que foram expulsas das moradias populares, também chamadas de cortiços, localizadas nas áreas centrais e mais próximas dos locais de trabalho, em razão da política higienista vigente na época, que indicava tais locais como focos de epidemias. Conforme aponta Soihet (2004), o objetivo das autoridades era

impedir a presença dos populares em certos locais, no esforço de *afrancesar* a cidade para o desfrute das camadas mais elevadas da população e para dar mostras de 'civilização' aos capitais e homens estrangeiros que pretendiam atrair. No caso das mulheres, acrescentavam-se os preconceitos relativos ao seu comportamento; sua condição de classe e de gênero acentuava a incidência da violência (SOIHET, 2004, p. 385).

A cidade, então, estruturada a partir das relações de produção capitalista, fundada na concentração de capitais e nos meios necessários para a realização desse modo de produção, foi afetada em suas formas de apropriação do espaço urbano, resultado das exigências econômicas e da divisão social e sexual do trabalho, fazendo emergirem lutas de classes e lutas pelo espaço urbano.

Ressalte-se o papel assumido pela rua enquanto um espaço que remetia a ideia de lar, principalmente para os mais pobres, uma vez que exerciam a maior parte de suas atividades diárias nesse espaço. Como aponta Soihet (2004, p. 385), "era nos largos e praça que as mulheres costumavam reunir-se para conversar, discutir ou se divertir, da mesma forma que se aglomeravam nas bicas e chafarizes". Logo, o livre acesso e a permanência nas ruas e praças demonstravam-se fundamentais às mulheres pobres, as quais, diariamente, "improvisavam papéis informais e forjavam laços de sociabilidade" (SOIHET, 2004, p. 385).

Não obstante, ressalvadas as semelhanças e diferenças entre as mulheres de classes sociais diversas, a intensificação do processo de urbanização rompeu com a rigidez da estrutura familiar patriarcal; a vida das mulheres de camadas mais abastadas passou a sofrer também algumas mudanças e recebeu permissividade para a tomada de certas atitudes (SAFFIOTI, 1976a).

A impulsão da industrialização gerou desdobramentos sobre a organização da estrutura familiar, a qual, dada a ausência de uniformidade do processo em toda a sociedade brasileira, transformou-se conforme os avanços da modernização da vida econômica (SAFFIOTI, 1976a).

As mulheres que, até então, encontravam-se reclusas ao espaço privado, alcançaram a oportunidade do exercício de atividades fora do ambiente doméstico. Conforme retrata Saffioti (1976a, p. 178), “o trabalho nas fábricas, nas lojas, nos escritórios rompeu o isolamento em que vivia grande parte das mulheres, alterando, pois, sua postura diante do mundo exterior”.

Importa destacar, no entanto, que o espaço da cidade não foi dado às mulheres, e sim conquistado, a partir do empenho e articulação ao longo de décadas por movimentos de mulheres e feministas, que colocaram em evidência suas demandas e recusaram a redução do espaço da mulher apenas ao privado, ao trabalho doméstico e ao reprodutivo.

Nesse contexto, de grandes mudanças, incluindo a concentração de um elevado número de pessoas nas áreas urbanas, reuniram-se inúmeros problemas sociais, que atingiram com intensidade a situação de vida das mulheres e geraram diversas tensões, por conta da constituição de uma sociedade na qual coexistiam problemas relacionados à pobreza, precariedade das habitações e de alimentação, conflitos entre a vida privada (doméstica, familiar, etc.) e a vida pública (trabalho, política etc.) (SAFFIOTI, 1976a), que ainda repercutem na realidade social atual.

Portanto, um regime que comprometia física e moralmente as mulheres, difundido pelo paradigma masculino de representação coletiva incorporado à família patriarcal, deixou legados que interferem até hoje na aquisição de direitos pelas mulheres, dentre eles o de acesso à terra, devido a manutenção do modelo tradicional de titulação há muito seguido no Brasil, cujo sistema de aquisição da propriedade se dava – e continua se dando – por meio da compra e venda, seguida do registro (RIBEIRO, 2020), transação que até meados do século XX era proibida às mulheres,

sem a autorização do marido; somado a permanência da concentração de terra e renda nas mãos daqueles com maior poder econômico e político; elementos estes que ainda marcam as desigualdades no espaço urbano (CERQUEIRA, 2017).

Neste sentido, levando em conta que a formação do sistema capitalista no Brasil constituiu-se de um forte caráter patrimonialista, racista e patriarcal, a análise da apropriação do espaço urbano e da conquista da terra urbana pelas mulheres é atravessada pela compreensão da imbricação dos marcadores de gênero, raça/etnia e classe, ressaltando que as mulheres negras e brancas assumem experiências sobre a cidade de forma bastante diversa e são atingidas pelas opressões de forma mais ou menos intensa.

A partir dessa compreensão, cabe destacar que as mulheres que vivenciam a realidade social da região amazônica, assim como as do restante do país, sofrem com imposições sociais decorrentes de marcadores sociais de gênero, raça/etnia e classe, mas, além disso, são vítimas da invisibilização de sua história e negação dos seus modos de vida.

3.2 A mulher na formação social da Amazônia

A história da Amazônia muitas vezes é contada pelo olhar do colonizador e, dependendo de quem a conta e dos atores colocados como principais, ela toma caminhos diversos. Como aponta Wolff (1998), um importante período da história da Amazônia foi marcado pela extração do látex e pela figura do seringueiro, no entanto, em razão do que a autora chama de “fetichização da mercadoria”, o contexto histórico da região foi resumido e compreendido a partir, principalmente, da economia da borracha, mas, ocorre que essa “história fetichizada” deixa de frisar outros sujeitos e relações sociais, além de relações com o ambiente que os cercam, com a sua cultura e experiências de vida (WOLFF, 1998, p. 13).

Dentro desse vasto cenário, repleto de muitas histórias e atores sociais, por vezes não previstos pelo discurso hegemônico, que vê a região sob o domínio das florestas e rios, acaba sendo excluída “da floresta a sua gente, mulheres e homens de todas as cores e etnias, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, e excluem também as cidades, as fazendas, as regiões agrícolas e toda a sua população” (WOLFF, 2011, p. 22-23).

Importa ressaltar, pois, conforme retrata Wolff (2011), que durante um bom período da história regional as mulheres foram invisibilizadas nos escritos sobre a

Amazônia, com a escassa presença de nomes de mulheres na literatura acerca, por exemplo, do período em que houve a intensa exploração da borracha na região, transmitindo a falsa impressão de uma sociedade marcada apenas pela presença masculina. Acrescenta-se ainda o fato de que predomina na historiografia da Amazônia, assim como na brasileira, o ocultamento das mulheres não brancas, nos períodos correspondentes aos séculos XVIII, XIX e início do século XX, já que somente as brancas eram tidas como mulheres, segundo a ideia universal construída sobre o “sujeito mulher” (WOLF, 2011, p. 24), revestida de padrões estéticos e de personalidade.

Considerando que, na época, as mulheres brancas não costumavam frequentar os locais públicos, reservadas ao espaço doméstico, muito se questionava sobre a presença de mulheres na região, desconsiderando a presença das mulheres não brancas que se faziam presentes nos espaços públicos, como descreve Wolff (2011), ao salientar que

as prostitutas, lavadeiras e mulheres pobres em geral, que em sua maioria também muitas vezes descendiam de africanos e/ou indígenas, que viviam nas cidades da Amazônia, como Cruzeiro do Sul, no Acre, também não constituíam o que esta historiografia denominava “mulher” (WOLF, 2011, p. 25).

Ressalte-se que, esse apagamento da população não branca e, em especial, da população negra amazônica se deu também, como revelam Conrado, Campelo e Ribeiro (2015), a partir da visão deturpada, até o fim do século XX, de que havia pouca presença de negros na região, em razão da prevalência da miscigenação entre indígenas e europeus portugueses, refletida na figura do homem e da mulher “amazônicos” (CONRADO; CAMPELO; RIBEIRO, 2015, p. 215). E, é neste sentido, que as dificuldades enfrentadas pelos negros na Amazônia são ainda mais realçadas, uma vez que, conforme esclarecem Conrado, Campelo e Ribeiro (2015),

ser negro(a) no Pará, e por que não dizer na Amazônia, não é o mesmo que nas outras partes do país. Pelo processo histórico, a presença da população negra na região foi mitigada e relegada a segundo plano. A região tem a marca das hipérboles e dos mitos, e essa marca condicionou a forma como a população negra foi tratada nas análises acadêmicas e como teve a sua identidade “sufocada” na metáfora do ser moreno/morena até os dias atuais (CONRADO; CAMPELO; RIBEIRO, 2015, p. 214).

No entanto, a população negra teve grande participação na constituição da sociedade amazônica, inserida não apenas por meio do tráfico de escravos e escravas africanos, mas também, através de migrações de nordestinos, compondo a base da

mão-de-obra no período colonial e, também, quando da instituição das primeiras fábricas (SALLES, 2015).

Sobre a presença das mulheres negras, há registros, inclusive, da existência, entre os séculos XIX e XX, de “sociedades informais, de iniciativa popular, e feminina, como as pastorinhas” (SALLES, p. 2015, p. 162), e de sociedades mais complexas, com estatuto, apesar de raras, como a Estrela do Oriente, apontada por Sales (2015), além de outras voltadas à organização de mulheres proletárias, dentre elas, “parteiras, lavadeiras, negras de ganho ou de aluguel” (SALLES, p. 2015, p. 162).

Evidencia-se ainda a reprodução de inúmeros mitos que rondam a história da região amazônica, pois, como descreve Wolff (1998, p. 13), trata-se de uma “sociedade em que se defrontam naturezas, culturas e temporalidades diferentes”. Tais mitos são usados, inclusive, para sustentar o que Lasmar (1996, p. 56-57) chama de “antagonismo sexual”, ideologia presente nas sociedades da Amazônia, passível de ser compreendido com maior clareza a partir da análise dos povos tradicionais, e que se constrói sobre as relações entre as mulheres e homens, ressaltando as diferenças de poder e colocando os sexos em posições opostas na sociedade, a fim de justificar e legitimar a dominação dos homens sobre as mulheres.

Neste sentido, com base no estudo de duas populações indígenas amazônicas – Tukano e Mundurucú –, Lasmar (1996) salienta que é na

esfera do mito e do ritual que a ideologia amazônica do antagonismo sexual atinge sua expressão mais profunda, funcionando, de certa forma, como um instrumento de controle sobre as mulheres. Os mitos do matriarcado primitivo e os rituais secretos masculinos são importantes veículos desta teoria; eles expressam, ao mesmo tempo, uma concepção que toma os sexos como grupos separados e antagônicos e a noção que entre esses dois grupos só pode haver uma relação de dominação (LASMAR, 1996, p. 87).

Destaca-se que, em sua observação, Lasmar (1996) apresenta ainda informações importantes quanto à disposição da moradia em que viviam esses povos, ressaltando que a organização de tais locais também tinha como fundamento a segregação sexual. A casa, conforme descreve a autora, era composta por

duas portas: a porta dos homens, voltada para o rio principal da localidade, e a porta das mulheres, localizada na extremidade oposta. Cada família ocupa um compartimento separado nos fundos da casa. Os homens solteiros e os visitantes dormem próximo à porta dos homens. A parte da frente da casa é o domínio dos homens: ali se sentam, trabalham e conversam durante o dia, e é ali que toda atividade ritual ocorre. [...] A parte dos fundos da casa, por sua vez, é o domínio feminino e funciona como centro da vida doméstica (LASMAR, 1996, p. 90).

Logo, os papéis destinados aos homens e às mulheres, historicamente, assim como as práticas culturais, constituem-se de questões-chave para a compreensão de fatores relacionados às condições de vida na Amazônia, principalmente porque, segundo Schmink e Gómez-García (2016, p. 9), “padrões culturais, históricos e institucionais têm levado as relações de gênero na Amazônia a serem muito diversas” e sofrerem maiores processos de mudanças.

Schmink e Gómez-García (2016) apontam algumas características presentes nas relações de gênero na Amazônia responsáveis por auxiliar a compreensão dessa diversidade, devendo-se considerar as possíveis variações de acordo com o contexto social, econômico, ambiental e outros. Dentre elas estão a “forte identidade comunitária entre os grupos étnicos”; “valores culturais patriarcais”, herdados de povos indígenas e introduzidos pelas populações vindas do Nordeste; “divisão do trabalho por gênero”; invisibilização do trabalho produtivo das mulheres; e “isolamento geográfico” (SCHMINK; GÓMEZ-GARCÍA, 2016, p. 9).

Atenta-se para o fato de que entre o final do século XIX e meados do século XX, as relações de gênero na região e, até mesmo, a forma de constituição da família passaram por grandes mudanças, causadas também pelas intensas migrações de nordestinos à região amazônica, que vinham, principalmente, em busca do trabalho com a exploração da borracha.

Segundo Wolff (1998, p. 58), “o modelo nordestino certamente foi o mais importante para a construção das relações que se estabeleceram na Amazônia”, associado a elementos como a quantidade de homens na região, à época, maior do que a de mulheres, o aprisionamento e exploração sexual das mulheres indígenas pelos seringueiros e a grande circulação de dinheiro nas cidades amazônicas, que atraía a prostituição. A autora frisa ainda que,

através da dimensão das relações de gênero, de como se relacionam e se constituem homens e mulheres naquela formação social, evidenciam-se com clareza outras faces do social como as relações entre o público e o privado, entre diversas etnias, entre seringal e cidade, entre seringueiros e patrões; relações estas que são marcadas por formas de relacionamento como a violência física, o preconceito, a opressão, resistências dos mais variados tipos, inversões de papéis e invenções (WOLF, 1998, p. 20).

De acordo com Cancela (2011), de 300.000 pessoas que saíram do Ceará entre os anos de 1869 e 1900, 85% se deslocaram para a Amazônia, sendo que 65% destes não retornou ao Ceará, e junto com essas populações vieram costumes predominantes no Nordeste do Brasil, como valores familiares, formas de falar, papéis

de gênero (WOLFF, 1999), que foram reproduzidos e inseridos na realidade amazônica.

Assim, como evidenciam Schmink e Gómez-García (2016, p. 12) as “relações de gênero [...], os valores patriarcais, a divisão espacial do trabalho, o isolamento social e a exclusão das mulheres dos espaços comunitários e públicos”, advindos das comunidades que sobreviviam da extração da borracha, somados às culturas de outros grupos sociais existentes na região amazônica, moldaram as funções e as formas de existir das mulheres amazônidas. Inclusive, o sistema violento imposto sobre os corpos dessas mulheres foi determinante para a instituição de uma “sociedade patriarcal, falocêntrica e violenta” (CHAVES; CÉSAR, 2019, p. 151) na região.

Com a crise da economia da borracha, foi crescendo um movimento de deslocamento de populações das áreas rurais para as áreas urbanas, o qual intensificou-se no período militar, em razão do surgimento de novos grupos exploradores na região, que apoiados pelo capital nacional e internacional, visavam implantar grandes projetos na região, resultando em um “processo de globalização da Amazônia” (CHAVES; CÉSAR, 2019, p. 151).

No decorrer desse processo, envolto pela ideia de modernização e de construção de grandes obras, as populações tradicionais foram intensamente atingidas, uma vez que consideradas obstáculos àquela proposta de desenvolvimento (CHAVES; CÉSAR, 2019) que, na verdade, caracterizou-se, conforme alerta D’Incao (1997), como um movimento que desencadeou a

desapropriação de espaços e de redes sociais, culturais e ambientais, sem a contrapartida da reinserção concomitante em novos espaços, onde o homem pudesse ser mais feliz. O pensamento econômico que supõe momentos de desorganização social, cultural e econômica, para depois, em um outro momento, recriar, retomar parcelas e culturas despossuídas, talvez tenha também se reduzido, em uma grande parte, a mais uma quimera de um modelo de desenvolvimento fora de lugar e de tempo histórico, no sentido da história local, regional e cultural (D’INCAO, 1997, p. 350).

Neste cenário, acreditou-se que a vida na cidade, ainda que com suas precariedades, poderia ser mais fácil e menos violenta, o que fez com que muitas mulheres deixassem suas vidas na floresta e se deslocassem para as cidades (SARRAF-PACHECO, 2017). Assim, a cidade foi vista, como descreve Sarraf-Pacheco (2017, p. 282), enquanto um “território de liberdade, do direito a uma vida melhor, do acesso a comércios, ao trabalho nas terras em suas cercanias e a serviços

de saúde e educação”, mas, na realidade, as contradições da vida na cidade evidenciaram novos conflitos e lutas por direitos.

Acerca desse panorama, D’Incao (1997, p. 352) esclarece que o “inchamento das cidades” reunia características marcantes do processo de modernização da Amazônia, como a dificuldade de acesso a trabalho e serviços públicos essenciais – saúde, escola, lazer etc. –, e reforça que,

os espaços públicos são ocupados por populações que foram desalojadas, removidas de outras localidades consideradas “vazias” pelos grandes empreendimentos. Assim, a luta por espaços e por equipamentos urbanos se inserem dentro da modernização da Amazônia. [...] a modernização expõe o avesso, a farsa, uma vez que não ocorre nas cidades, a absorção dessa população, como mão-de-obra qualificada ou não na economia formal [...] (D’INCAO, 1997, p. 352).

Cumprindo ainda destacar que, segundo D’Incao (1997), as mulheres afetadas pela modernização da Amazônia foram atravessadas por contextos bastante diferenciados das demais mulheres do restante do país, em razão da forma como a região amazônica esteve inserida na economia brasileira e no mundo, assim como pela maneira que este processo de modernização se deu na região, e pelo fato de existir uma grande diversidade de grupos sociais.

A partir desse quadro, como revela D’Incao (1997), as circunstâncias impostas pelos padrões de modernidade resultaram, por exemplo, na modificação dos modos de vida e trabalho de grupos de mulheres indígenas, negras, ribeirinhas e caboclas, assim como, na execução de ações com intuito de “civilizar” muitas dessas mulheres, desqualificando as características sociais locais, segundo um modelo civilizatório hegemônico, que deslocava sistemas culturais com tempos diversos do dito “tempo universal” (D’INCAO, 1997, p. 357), assim como impusera novas formas de organização do espaço social. Este cenário dificultou a inserção dessas mulheres nos espaços trazidos pela modernidade às cidades, e as atingiu com novas formas de exclusão e esquecimento na formulação de políticas públicas (CHAVES; CÉSAR, 2019).

3.3 Mulheres, raça e classe na construção da sociedade capitalista em Belém do Pará

De maneira semelhante às demais cidades amazônicas, o processo de “aburguesamento” e “modernização” de Belém (D’INCAO, 1997, p. XIII), decorrente das exigências geradas pelo modo de produção capitalista e suas características de

desenvolvimento, deu-se segundo critérios impostos pelas elites locais – “seringalistas, comerciantes exportadores, fazendeiros e burocratas” (FONTES, 1997, p. 181) –, fundamentados em ideais de “higienização, disciplina e controle” (D’INCAO, 1997, p. XIII) dos espaços, assim como de determinações acerca dos papéis a serem desempenhados pelas mulheres.

Em Belém, onde o crescimento econômico foi impulsionado principalmente pela atividade gomífera, as migrações influenciaram em grande medida o crescimento da população. Nesse processo, predominantemente marcado pela presença masculina, ressalta-se a participação de algumas mulheres enquanto chefes de família, ainda que em número bem menor, demonstrando, de acordo com Cancela (2011, p. 78), a “dinâmica da presença feminina, num processo sempre pensado como masculino”.

Ao longo do século XIX, Belém sofreu diversas transformações em decorrência do período áureo da economia gomífera, o que alterou também as características do espaço urbano, de modo que este se adequasse aos moldes concebidos pela elite dominante. No entanto, tais mudanças não alcançaram boa parte da população, excluídas, principalmente, as mulheres e, mais especificamente, as negras, que fugiam do padrão de mulher aceito por essas elites: “branca, recatada, elegante, altiva, instruída” (ALMEIDA, 1995, p. 29).

Nesse contexto, pode-se observar, como aponta Saffioti (1987), que o patriarcado, enquanto sistema de dominação-exploração vigente sobre as relações sociais, promove a subordinação das mulheres em relação aos homens e não se encontra sozinho na estruturação da sociedade brasileira, pois se associa aos sistemas pautados na separação da população em classes sociais, com condições de vida extremamente desiguais, e em critérios de diferença racial e/ou étnica, revelando, segundo Xavier (2011),

profundos processos de expropriação e exploração presentes em nossa sociedade. Processos gerados pelo modo de produção capitalista globalizado que determina modelos de desenvolvimento excludentes, permitindo maior acumulação de riqueza e poder por parte das elites. E por relações sociais hierarquizadas, baseadas no racismo patriarcal, que determina um padrão de civilidade violento, racista, sexista, heteronormativo, [...] (XAVIER, 2011, p. 21).

Ressalte-se que, para os detentores dos meios de produção, é favorável que existam populações inseridas em camadas sociais discriminadas, como as mulheres e os negros, uma vez que, ao se encontrarem em situação de maior vulnerabilidade,

estão mais suscetíveis a oferecer sua força de trabalho sob condições precárias e salários menores (SAFFIOTI, 1987). Tendo isso em vista, a existência de certos preconceitos e a sua permanência ao longo do tempo, conforme expõe Saffioti (1987),

interessa àqueles que pagam salários irrisórios a negros e mulheres (o salário é ainda menor quando se trata de mulher negra), que os submetem a condições subumanas de trabalho, que se negam a assinar a carteira de trabalho de seus empregados negros e empregadas, a fim de não pagarem encargos trabalhistas. Não é por acaso que tais preconceitos são nutridos, alimentados, cotidianamente, pelos meios de comunicação de massa, cujo controle é detido pelos poderosos (SAFFIOTI, 1987, p. 30).

Verifica-se que em períodos da história anteriores, como nas sociedades escravocratas e feudais, os mais pobres também eram explorados, sendo os escravos, por exemplo, encarados como mercadoria e propriedade de outros homens. Sob esses regimes, os indivíduos eram desiguais perante a lei e na prática.

Com a expansão do capitalismo e do modo de produção baseado na exploração da mão de obra assalariada, fortaleceu-se a propriedade privada dos meios de produção e, assim, uma minoria possuidora desses meios passou a viver através do esforço resultante do trabalho de uma maioria que precisou dispor de sua força de trabalho em condições pouco ou nada favoráveis a si mesmos (SAFFIOTI, 1987).

O próprio trabalhador, no interior desse sistema, é levado a construir obstáculos à sua superação e acaba voltando-se contra a classe da qual faz parte, ao aceitar, por exemplo, o machismo estabelecido pela construção social da “supremacia masculina” sobre a “subordinação feminina” (SAFFIOTI, 1987, p. 29), uma vez que impede a difusão e unificação das lutas da classe de trabalhadores e trabalhadoras. A propagação da inferiorização social da mulher, portanto, influencia negativamente a luta por democracia e pode alcançar, no máximo, como alerta Saffioti (1987, p. 24) “uma democracia pela metade”, pois não atinge a todos e todas.

Verifica-se, então, segundo Saffioti (1987) que,

são múltiplos os planos de existência cotidiana em que se observa esta dominação. Um nível extremamente significativo deste fenômeno diz respeito ao poder político. Em termos muito simples, isto quer dizer que os homens tomam as grandes decisões que afetam a vida de um povo (SAFFIOTI, 1987, p. 47).

No contexto brasileiro, a inserção da mulher na vida política data de poucos anos e, em geral, ainda se mostra mais intensa nos movimentos de base do que nos diretórios e partidos políticos, onde consta em menor quantidade, se comparada à participação dos homens, assim como ocorre a permanência da sua subvalorização

na conjuntura da economia, em razão da maior presença da mulher no mercado informal em relação ao homem, cenário que, segundo a organização Internacional do Trabalho (OIT), nos países em desenvolvimento, revela um quantitativo de mulheres trabalhadoras familiares não remuneradas equivalente a 42,3% dos empregos femininos, enquanto acerca do emprego masculino este equivalente é de 20,2% (OIT, 2018, p. 10).

Neste sentido, Saffioti (1987) aponta as cidades como o local onde as mulheres se tornaram as maiores vítimas do trabalho sem carteira assinada e que

muitas dessas atividades podem ser exercidas a domicílio, o que permite à mulher complementar a renda do marido sem deixar de executar as tarefas do lar. Quando as tarefas são exercidas fora da casa, apresentam, geralmente, maior flexibilidade de horário. Isto também favorece a absorção das mulheres nestas atividades, já que os horários não rígidos são mais compatíveis com os afazeres da dona de casa (SAFFIOTI, 1987, p. 50).

No contexto local de Belém, projetos modernizadores, que impulsionaram a urbanização, como o desenvolvido através da economia gomífera, mostraram-se contrários à manutenção da diversidade social presente no espaço urbano local e da região, resultando também nos processos de precarização do trabalho e de suburbanização, que afetou diretamente as mulheres, principalmente negras, as quais precisavam buscar formas de trabalho e moradia alternativas, que, em geral, caracterizavam-se por atividades domésticas e habitações coletivas, pois o próprio governo – municipal e provincial – realizava ações no sentido de excluir “negros e negras do mercado de trabalho assalariado de Belém” (ALMEIDA, 1995, p. 36), incentivando a contratação de trabalhadores imigrantes europeus.

A mentalidade dos governos locais era no sentido de que, segundo Fontes (1997, p. 184), “o grande problema amazônico estava na necessidade de chamar para a região uma população numerosa e qualificada”. Realizaram-se, então, campanhas para atrair cidadãos europeus, a fim de “civilizar e branquear a população da província” (FONTES, 1997, p. 184), excluindo, portanto, as oportunidades de trabalho assalariado dos trabalhadores nacionais e locais, a partir de critérios de raça e sexo.

O fato das mulheres negras, assim como as “mamelucas, índias, caboclas, que viviam nas ruas de Belém no final do século XIX e início do século XX, vendendo açaí, cheiro, vasilhas de barro, flores, lavando roupas...” (CANCELA, 1997, p. 233) se apoderarem dos espaços públicos por meio de suas vivências, também incomodava a elite preocupada com o embelezamento e ordenação da cidade (ALMEIDA, 1995), o que resultava na maior marginalização dessas populações, excluídas das

oportunidades de trabalho assalariado; de moradia adequada; de lazer, que não fosse o produzido por elas mesmas; de serviços públicos essenciais e infraestrutura urbana.

Diante disto, sofriam diversas formas de violência, em razão de sua presença constante nos espaços públicos de Belém – “associada à desordem e indisciplina” (FONTES, 1997, p. 182) –, ao exercer serviços para obtenção do seu sustento ou atividades de lazer, buscando manter sua identidade em meio as transformações sociais e as exigências de padrões de comportamento impostos pelas elites e, assim, “povoando o universo dos habitantes pobres, elas foram sujeitos históricos cujas ações preencheram a História de Belém do Pará” (ALMEIDA, 1995, p. 39).

Portanto, envoltas por esses processos contraditórios, como evidencia Almeida (1995), essas mulheres

constituíram um segmento das camadas pobres da população, o qual não foi contemplado pelos “avanços” derivados do progresso. Este significou para elas uma disputa cada vez mais intensificada por mercado de trabalho e a incrementação da luta por melhores condições de moradia e de lazer (ALMEIDA, 1995, p. 39).

Logo, a influência sobre a sociedade belenense de padrões burgueses, atravessados por uma ideologia de embranquecimento da população (ALMEIDA, 1995) levou a intensos processos de segregação espacial e exclusão social, experimentados pelas mulheres de forma diferenciada, e que até hoje se refletem na maneira de viver, trabalhar e morar da mulher em Belém.

Posto isto, compreende-se que o patriarcado, para além de um sistema de dominação baseado em uma ideologia machista, se caracteriza também como um sistema de exploração, presente no âmbito político, ideológico e econômico. E, portanto, a relação que deve servir de base à compreensão dos fenômenos sociais, “quer quando se examinam as categorias de sexo, quer quando se analisa a convivência de distintas raças, no Brasil e em outros países, caracteriza-se como uma relação de dominação-exploração” (SAFFIOTI, 1987, p. 29).

Dessa forma, a suposta democracia racial propagada no Brasil pode ser questionada a partir do simples exame de dados estatísticos que apontam a maior presença da população negra em cargos ou atividades menos privilegiadas e com menores salários e, em se tratando da mulher negra, esta ocupa posição ainda mais subalternizada, sofrendo com maior intensidade os efeitos da discriminação em razão de gênero e raça (SAFFIOTI, 1987).

Quanto à constituição desse grande sistema de dominação-exploração pautado na diferença de tratamento segundo critérios de gênero, classe e raça/etnia, Saffioti (1987), explica que

o patriarcado é o mais antigo sistema de dominação-exploração. Posteriormente aparece o racismo, quando certos povos se lançam na conquista de outros, menos preparados para a guerra. Em muitas dessas conquistas, o sistema de dominação-exploração do homem sobre a mulher foi estendido aos povos vencidos. Desta sorte, não foi o capitalismo, sistema de dominação-exploração muito mais jovem que os outros dois, que inventou o patriarcado e o racismo. Com a emergência do capitalismo, houve a simbiose, a fusão, entre os três sistemas de dominação-exploração. Na realidade concreta eles são inseparáveis, pois se transformaram, através deste processo simbiótico, aqui denominado patriarcado-racismo-capitalismo (SAFFIOTI, 1970, p. 60).

Assim, não cabe isolá-los quando da análise da responsabilidade de cada sistema no processo de subordinação sofrido continuamente pelas mulheres, uma vez que estes constituem um sistema maior, chamado patriarcado-racismo-capitalismo (SAFFIOTI, 1987), por meio do qual são intensificadas as opressões, a partir da fusão dos marcadores sociais de gênero, classe e raça e/ou etnia.

Considerando que a sociedade brasileira formada pelo sistema capitalista se divide segundo classes, em que as dominantes constituem-se por aqueles que detêm o poder econômico e político em diferentes setores, e não são homogêneas, assim como as classes dominadas também não o são, estando as primeiras unidas pelo poder de dominação e exploração desempenhado sobre as classes subalternas (SAFFIOTI, 1987), é interessante para as classes dominantes esta simbiose entre os três sistemas de dominação-exploração, de modo que possibilita a consolidação do poder do “homem branco e adulto” (SAFFIOTI, 1987, 64).

Nessa perspectiva, Saffioti (1987) demonstra que

embora haja muito em comum na vida de todas as mulheres, há diferenças de classe social que amenizam ou intensificam determinados sofrimentos. [...] Fica claro que o patriarcado-racismo-capitalismo beneficia em primeiro lugar o homem rico, branco e adulto. Em segundo plano, na ordem dos beneficiados, vem a mulher rica, branca e adulta. Esta segunda posição é bastante diversa da primeira, uma vez que envolve a dependência da mulher em relação ao homem. De qualquer forma, a mulher burguesa sofre em situação de maior conforto que a mulher pobre (SAFFIOTI, 1987, p. 64).

De modo geral, padrões de comportamento voltados à inferiorização social da mulher, ainda muito presentes na sociedade brasileira, fazem com que se mantenham situações de injustiça há muito existentes no país, visualizadas nas relações entre homem e mulher, entre as próprias mulheres, entre raças e etnias, entre classes sociais, e outras. O sistema de dominação-exploração patriarcado-racismo-

capitalismo (SAFFIOTI, 1987; 2004) fundiu de maneira tão intensa os três sistemas, que a transformação de um, necessariamente, depende da transformação dos outros, sendo que, ações fundamentadas em racismo, padrões patriarcais ou na diferença de classes fortalecem a estrutura maior de poder.

Portanto, avanços no campo social que busquem romper com esses sistemas devem se debruçar sobre a imbricação dos fatores de gênero, raça e classe, e é neste sentido que Saffioti (1987; 2004) utiliza a metáfora do “nó”, formado a partir da conexão entre esses marcadores sociais da diferença, segundo a qual, a autora descreve que

[...] há uma estrutura de poder que unifica as ordens - de gênero, de raça/etnia e classe social -, embora as análises tendam a separá-las. Aliás, o prejuízo científico e político não advém da separação para fins analíticos, mas sim da ausência do caminho inverso: a síntese. [...] o patriarcado, com a cultura especial que gera e sua correspondente estrutura de poder, penetrou em todas as esferas da vida social, não correspondendo, há muito tempo, ao suporte material da economia de *oikos* (doméstica). De outra parte, o capitalismo também mercantilizou todas as relações sociais, nelas incluídas as chamadas específicas de gênero [...]. Da mesma forma, a raça/etnia, com tudo que implica em termos de discriminação e, por conseguinte, estrutura de poder, imprimiu sua marca no corpo social por inteiro (SAFFIOTI, 2004, p. 125-126).

Desse modo, as investigações acerca das relações sociais não podem desconectar a compreensão conjunta dos marcadores de gênero, raça e classe, ao mesmo tempo em que é necessário atentar à recomposição desta totalidade de acordo com a dinâmica de cada uma e segundo as novas realidades que podem se apresentar. Acerca desse aspecto, inclusive, Saffioti (2004, p. 124), destaca a “mobilidade do “nó”, o qual ela caracteriza com um “nó frouxo”, justamente para não tornar fixa a posição das subestruturas, que se moldam em conformidade com a realidade histórica constituída em cada localidade.

4 MULHERES E ACESSO À TERRA URBANA NO BRASIL E NA AMAZÔNIA

4.1 Dos reflexos da acumulação primitiva e da expropriação da terra sobre os corpos das mulheres

A acumulação primitiva é a forma explícita de como o capital se fundou sobre bases violentas e manteve esse mecanismo no decorrer de todo seu processo de desenvolvimento. A partir dessa compreensão, Marx ([1867] 2011), criador do conceito, apontou que o comércio e a divisão do trabalho não se desenvolviam isoladamente e, portanto, para que o capitalismo pudesse se desenvolver seria necessário, além desses fatores, o uso de violência para retirar da população a propriedade dos instrumentos que permitissem a sua sobrevivência, de modo que esses indivíduos precisassem se submeter enquanto força de trabalho diante dos detentores dos meios produção (MACHADO; MULINARI, 2021).

No decorrer desse processo de apropriação, foi tomado de grande parte da população o acesso à propriedade da terra, a qual lhes permitia alcançar os meios para sua sobrevivência. Ressalte-se que, ao longo da história, os indivíduos estiveram vinculados ao uso da terra das mais variadas formas, como a camponesa ou comunal mais ampla, e ainda que não fossem proprietários da terra, havia um forte vínculo pautado na posse (MACHADO; MULINARI, 2021).

Segundo Federici (2017), a importância da análise desse processo está, “especialmente, no fato de Marx tratar a acumulação primitiva como um processo fundacional, o que revela as condições estruturais que tornaram possível a sociedade capitalista” (FEDERICI, 2017, p. 26). No entanto, a autora ressalta que as análises de Marx se fundam no exame da acumulação primitiva a partir da compreensão do proletariado assalariado do sexo masculino e do desenvolvimento da produção de mercadorias. Logo, Federici (2017) evidencia as mudanças inseridas pela introdução do modo de produção capitalista sobre a posição social das mulheres e sobre a sua força de trabalho, com base em fenômenos iniciados pela acumulação primitiva, dentre os quais,

- i) o desenvolvimento de uma nova divisão sexual do trabalho;
- ii) a construção de uma nova ordem patriarcal, baseada na exclusão das mulheres do trabalho assalariado e em sua subordinação aos homens;
- iii) a mecanização do corpo proletário e sua transformação, no caso das mulheres, em uma máquina de produção de novos trabalhadores (FEDERICI, 2017, p. 26)

Dessa maneira, a constituição do capitalismo pode ser compreendida, desde a acumulação primitiva, segundo suas características de um processo violento também contra as mulheres, que pretendeu romper com a sua capacidade de viver em comunidade, poder organizativo e controle de seus próprios corpos, por meio da chamada por Federici (2017) de caça às bruxas, compreendida enquanto um processo de perseguição e violência em face das mulheres, em razão da sua relação próxima com a terra e os elementos da natureza, assim como pelo domínio sobre seu próprio corpo e reprodução (FEDERICI, 2017).

Nas comunidades em que o modo de vida comunitário prevalecia, por exemplo, o trabalho desenvolvido pelos indivíduos, fossem homens ou mulheres, era baseado na subsistência, logo, a divisão sexual do trabalho mostrava-se menos exigente do que no modo de produção capitalista, assim como as atividades domésticas eram mais valorizadas. Segundo Federici (2017, p. 53), essa forma de distribuição do trabalho, “longe de ser uma fonte de isolamento, constituía uma fonte de poder e de proteção para as mulheres. Era a base de uma intensa sociabilidade e solidariedade feminina que permitia às mulheres enfrentar os homens”.

No decorrer do processo de transição ao capitalismo, as terras que, até então, eram de uso comum, passaram a ser cercadas, a fim de se tornarem propriedade individual. Conforme apontado por Federici (2017), os cercamentos afetaram, para além daqueles que tinham na terra o seu meio de subsistência, as mulheres de maneira mais intensa, uma vez que, com a privatização de terra, as relações monetárias se tornaram a base da vida econômica, o que gerou obstáculos ao sustento das mulheres, com a desvalorização do seu trabalho e seu confinamento ao trabalho reprodutivo, o qual deixou de ser reconhecido como um trabalho, pois não era tido como uma atividade criadora de valor.

No entanto, este apagamento do valor do trabalho reprodutivo e sua caracterização enquanto atividade “natural, inevitável”, “um ato de amor”, (FEDERICI, 2019, p. 43-44) a ser realizado pelas mulheres, na verdade, proporcionou ao capitalismo uma grande massa de trabalho gratuito e permitiu o controle dos homens trabalhadores assalariados através da dependência de suas mulheres (FEDERICI, 2019). Assim, reitera-se, a partir da compreensão de Federici (2017) que a

diferença de poder entre mulheres e homens e o ocultamento do trabalho não remunerado das mulheres por trás do disfarce da inferioridade natural permitiram ao capitalismo ampliar imensamente ‘a parte não remunerada do

dia de trabalho' e usar o salário (masculino) para acumular trabalho feminino (FEDERICI, 2017, p. 232).

Constituiu-se, portanto, uma “nova ordem patriarcal” (FEDERICI, 2017, p. 232) que impôs às mulheres a servidão em relação à força de trabalho dos homens, a qual se demonstrou essencial ao desenvolvimento do capitalismo. A partir dessas e outras mudanças, a posição social das mulheres é redefinida, sua dependência aumenta e o Estado passa a intervir também sobre seus corpos, inclusive, por meio do controle reprodutivo. Essa nova ordem, como destaca Federici (2017),

foi de fundamental importância para o desenvolvimento do capitalismo. Sobre esta base, foi possível impor uma nova divisão sexual do trabalho, que diferenciou não somente as tarefas que as mulheres e os homens deveriam realizar, como também suas experiências, suas vidas, sua relação com o capital e com outros setores da classe trabalhadora. Deste modo, assim como a divisão internacional do trabalho, a divisão sexual foi, sobretudo, uma relação de poder, uma divisão dentro da força de trabalho, ao mesmo tempo que um imenso impulso à acumulação capitalista (FEDERICI, 2017, p. 232).

Logo, os corpos das mulheres foram substituídos das terras perdidas com os processos de cercamentos, visto como meio de reprodução básico e “bem comum” (FEDERICI, 2017, p. 191). No decorrer dessas transformações, foram se constituindo “novos cânones” culturais, os quais ampliaram as diferenças entre mulheres e homens, e induziram ao pensamento social que “as mulheres eram inerentemente inferiores aos homens” (FEDERICI, 2017, p. 201).

Essa mentalidade, assumida também pelos homens da classe trabalhadora, os tornou, conforme aponta Federici (2017),

frequentemente cúmplices deste processo, tendo em vista que tentaram manter seu poder com relação ao capital por meio da desvalorização e da disciplina das mulheres, das crianças e das populações colonizadas pela classe capitalista. No entanto, o poder que os homens impuseram sobre as mulheres, em virtude de seu acesso ao trabalho assalariado e de sua contribuição reconhecida na acumulação capitalista, foi pago pelo preço da autoalienação e da “desacumulação primitiva” de seus poderes individuais e coletivos (FEDERICI, 2017, p. 234).

Neste sentido, segundo Federici (2017, p. 232), o processo de acumulação primitiva, resultou na reunião de “diferenças, desigualdades, hierarquias e divisões”, inclusive, entre os próprios trabalhadores, o que permitiu o desenvolvimento da alienação no interior da classe trabalhadora.

Este cenário contribuiu para a perda de poder social por parte das mulheres, observada também com a introdução da “nova diferenciação sexual do espaço” (FEDERICI, 2017, p. 200), a partir da qual eram impedidas de exercer diversas formas

de trabalho assalariado, assim como sofriam risco de violência ao utilizar o espaço público.

Destarte, ao ser introduzido nas relações sociais, o capitalismo promove a domesticação dos corpos, de modo que a destinação desses corpos estava voltada à atuação enquanto força de trabalho. Neste sentido, Federici (2017) descreve que

o corpo, então, passou ao primeiro plano das políticas sociais porque aparecia não apenas como uma besta inerte diante dos estímulos do trabalho, mas como um recipiente de força de trabalho, um meio de produção, a máquina de trabalho primário. Esta é a razão pela qual encontramos muita violência e também muito interesse nas estratégias que o Estado adotou com relação ao corpo; e o estudo dos movimentos e das propriedades do corpo se converteu no ponto de partida para boa parte da especulação teórica da época (FEDERICI, 2017, p. 249).

Assim, a formação da classe trabalhadora é fundada em processos de expropriação, escravização e exploração, bem como a partir da sujeição das mulheres, como garantia da reprodução da força de trabalho. Nesta perspectiva, Federici (2017) evidencia que

[...] a acumulação primitiva não foi, então, simplesmente uma acumulação e uma concentração de trabalhadores exploráveis e de capital. Foi também uma acumulação de diferenças e divisões dentro da classe trabalhadora, em que as hierarquias construídas sobre o gênero, assim como sobre a “raça” e a idade, se tornaram constitutivas da dominação de classe e da formação do proletariado moderno (FEDERICI, 2017, p. 119).

Portanto, a difusão do capitalismo, a partir da expropriação da terra e dos meios de subsistência das populações nativas pretendia torná-los força de trabalho. Desse modo, o capitalismo implementou mecanismos de escravidão extremamente violentos, que atingiram os corpos dessas populações, no intuito de intensificar e mascarar a exploração da força de trabalho (FEDERICI, 2017).

No decorrer dos processos de colonização, mantiveram-se os padrões de dominação: “populações inteiras foram expulsas de suas terras pela força, houve um empobrecimento em grande escala e campanhas de ‘cristianização’, que destruíram a autonomia das pessoas e suas relações comunais” (FEDERICI, 2017, p. 380). Os critérios de discriminação baseados na “raça” e no “sexo” foram intensamente aplicados pelos colonizadores europeus, como estratégia de criação das condições necessárias à implantação da economia capitalista, voltada à responder os interesses econômicos da época (FEDERICI, 2017).

Diante disso, de acordo com Federici (2017),

a sexualização exagerada das mulheres e dos homens negros — as ‘bruxas’ e os ‘demônios’ — também deve ter como origem a posição que ocupavam

na divisão internacional do trabalho surgida com a colonização da América, com o tráfico de escravos e com a caça às bruxas. A definição da negritude e da feminilidade como marcas da bestialidade e da irracionalidade correspondia a exclusão das mulheres na Europa — assim como das mulheres e dos homens nas colônias — do contrato social implícito no salário, com a consequente naturalização de sua exploração (FEDERICI, 2017, p. 360).

Sendo assim, essas formas de tratamento destinadas aos corpos excluídos, tanto das populações expropriadas europeias quanto dos povos colonizados, indica a lógica que permeia as ações do desenvolvimento capitalista e confirma o caráter estrutural desses atos de violência. É notório que a perseguição e violência em face das mulheres, extensão do fenômeno denominado por Federici (2017) de caça às bruxas, e das populações negras e indígenas, apontadas como selvagens, foram fundamentais à colonização dos povos americanos (FEDERICI, 2017), e tais estratégias se constituíram de meios “para destruir resistências coletivas, silenciar comunidades inteiras e instigar o conflito entre seus membros” (FEDERICI, 2017, p. 382), assim como de instrumentos de controle sobre a terra, os corpos e as relações sociais.

A intenção por trás dessas ações atentatórias em face de sujeitos determinados e de suas práticas sociais pretendia abrir caminho para o desenvolvimento do sistema capitalista, por meio de uma grande acumulação de mão de obra e a aplicação de um trabalho mais coercitivo. Nesse contexto, o combate ao modo de vida comunitário fortemente experimentado pelas mulheres também fez parte desse processo, que acabou vinculando-as ao exercício do trabalho doméstico, o qual, embora não remunerado, corresponde a um dos pilares da produção capitalista, assim como a subordinação das mulheres diante dos homens e a construção da família capitalista, enquanto garantias do controle, da quantidade e qualidade da força de trabalho (FEDERICI, 2019; 2021).

Logo, tal violência enfrentada pelas mulheres estruturou a ordem capitalista e patriarcal, podendo ser observada ainda hoje, mesmo com o avanço da inserção das mulheres no mercado de trabalho, em melhores posições, ou ainda com a “reestruturação da reprodução” (FEDERICI, 2019, p. 228), pois, as bases de acumulação de capital ganham novas formas, incluindo, segundo Federici (2019, p. 91), “a desapropriação de terras, a destruição das relações comunitárias e uma intensificação na exploração do corpo e da mão de obra das mulheres”.

Neste sentido, Lencioni (2012) aponta a acumulação primitiva e a reprodução do capital como processos imanentes da sociedade contemporânea, compreendida enquanto primitiva não mais no contexto da pré-história do capitalismo, mas pela violência na forma em que ainda se dá, reproduzindo e oferecendo novos contornos às formas brutais de expropriação que eram utilizadas na acumulação originária.

A globalização também se revelou enquanto um processo de acumulação primitiva, ao levar grandes massas de pessoas a constituírem o proletariado mundial, utilizando-se de métodos violentos tais quais os originários, como o despejo de “milhões de sua terra, de seu trabalho e de seus ‘direitos consuetudinários” (FEDERICI, 2019, p. 211), assim como com a “flexibilização e precarização do trabalho”, a “descoletivização da agricultura”, a “privatização das terras” (FEDERICI, 2019, p. 212), e outras formas de expansão.

Logo, Federici (2022) revela que o combate aos modos de vida e uso da terra comunitários permanecem estruturais para a expansão do capitalismo, sob a égide neoliberal, o que resulta, segundo Falquet (2022, p. 27) no “desenvolvimento de uma violência considerável e multiforme”, e reforça a “exploração dos recursos (corpos – sobretudo femininos, indígenas e empobrecidos – e matérias-primas)”.

Tais ações violentas, incluindo desapropriações de terras, estão também associadas à “expansão generalizada da dívida” (FEDERICI, 2022, p. 127), figura que assumiu no decorrer da história papel de destaque enquanto instrumento de escravização e exploração dos trabalhadores e das trabalhadoras, além de ser usada como mecanismo para a dominação de classe e, hoje, com a expansão do neoliberalismo, faz-se ainda mais presente na economia, gerando ondas de endividamento de trabalhadores e trabalhadoras ao redor do mundo, controlada por banqueiros, governos nacionais e externos enquanto meio de acumulação de riquezas, vitimando a “solidariedade social” (FEDERICI, 2022, p. 116) e as formas de vida comunitárias contrárias ao capitalismo.

Nesse contexto, os empréstimos e dívidas, atualmente, são impulsionados pelo microcrédito ou microfinanciamento, apontado por Federici (2022) como uma ferramenta de criação de dívida que reúne ações tanto dos governos nacionais como locais, ONGs e bancos, no intuito de “capturar o trabalho, a energia e a inventividade dos pobres, especialmente mulheres” (FEDERICI, 2022, p. 123), ou seja, ataca a

alternativas de sobrevivência das mulheres pobres e as submete ao controle da economia formal.

Enfatiza-se, neste cenário, o elemento racial como fator preponderante para submissão de determinados empréstimos, como verificado durante a crise financeira global de 2007 e 2008, com a disseminação dos empréstimos *subprime*¹, modalidade de risco apontada por Silva (2019a) como um mecanismo de obtenção de lucros pelas instituições financeiras, garantido por meio de hipotecas e destinado a pessoas em situação de descompasso financeiro, as quais, em razão de não possuírem bens para oferecer como garantia, são levadas a pagar taxas de juros exorbitantes. Em geral, “homens e mulheres negras, latinxs da classe trabalhadora e classe média baixa” (SILVA, 2019a, p. 157) que, de acordo com a compreensão de Silva (2019a), são submetidos a uma espécie de

dívida impagável precisamente porque nas relações que figuram, elas funcionam como instrumentos financeiros e não como entidades morais, isto é, pessoas. Eticamente, sua incapacidade em obter e pagar empréstimos fez de suas hipotecas instrumentos financeiros valiosos [...]. Economicamente, as pessoas que tomaram tais empréstimos não deveriam saldar a dívida precisamente porque, acima de tudo, foi a sua incapacidade de pagar que as tornou “instrumentos financeiros” valiosos. Os empréstimos *subprime* foram desenhados para extrair valor do *déficit* financeiro (falta de bens e garantias [*assets and colateral*]) das pessoas que os tomaram, sendo assim operam como ferramentas de subjugação colonial e racial (SILVA, 2019a, p. 157).

E a razão para a manutenção de sistemas de empréstimos e dívidas é, segundo Federici (2022), o fato de que

poucas pessoas no mundo inteiro podem, hoje, viver somente de subsistência, mesmo em áreas predominantemente agrícolas. Expropriações de terras, desvalorizações monetárias, desemprego e cortes de serviços sociais, combinados à expansão das relações de mercado, estão forçando até mesmo as populações que se dedicam principalmente à agricultura a buscar alguma forma de renda. As ONGs também aprenderam a aliar empréstimos a estratégias de marketing, oferecendo uma variedade de bens, como remédios e alimentos, que os mutuários se sentem tentados a comprar (FEDERICI, 2022, p. 127-128).

Ressalta-se ainda que, a concessão mais frequente de empréstimos de pequenas quantias às mulheres reside no fato de que, para os financiadores, estas são “mais responsáveis em suas transações econômicas, mais dependentes de recursos econômicos constantes para a reprodução da família e mais vulneráveis à intimidação” (FEDERICI, 2022, p. 124).

¹ Empréstimo com alto risco de crédito.

Diante disso, Cavallero e Gago (2021) esclarecem que

não há subjetividade do endividamento que possa ser universalizada nem uma relação de devedor-credor que possa prescindir das suas situações concretas e, em particular, da diferença sexual, de gêneros, de raça e de localização, justamente porque, a dívida não homogeniza essas diferenças, mas as explora. (CAVALLERO; GAGO, 2021, p. 23)

Verifica-se, então, como descreve Federici (2019), o crescimento da violência contra mulheres, principalmente, negras e indígenas, responsáveis pela manutenção de suas comunidades, em razão dos processos de “recolonização” (FEDERICI, 2019, p. 94), que visam aumentar o controle do capital sobre as riquezas naturais e o trabalho humano. Por conseguinte, a acumulação de capital sob novos moldes afeta violentamente as mulheres de variadas formas, como por meio do endividamento, do desemprego, da precarização do trabalho, da baixa renda familiar, entre outros fatores (FEDERICI, 2019), o que indica também uma integração precária e, por vezes, violenta, da mulher na economia global.

Isso se deve também ao fato, apontado por Silva (2019a, p. 155), de o capital financeiro figurar enquanto “matriz moderna de poder e que por isso se sustenta com dispositivos de conhecimento (conceitos e categorias), uma gramática ética (princípios e procedimentos), e arquiteturas jurídico-econômicas (práticas e métodos).”

A partir deste cenário, importa frisar, principalmente, a condição da mulher amazônica atravessada por processos expropriatórios e iniciativas ditas de desenvolvimento que não consideram as especificidades regionais e locais, uma vez que, conforme aponta Federici (2019),

estamos assistindo a uma escalada de violência contra as mulheres, especialmente afrodescendentes e indígenas nativas, porque a “globalização” é um processo político de recolonização destinado a entregar ao capital o controle inquestionável sobre a riqueza do mundo natural e o trabalho humano, e isso não pode ser alcançado sem atacar as mulheres, que são diretamente responsáveis pela reprodução de suas comunidades (FEDERICI, 2019, p. 94).

Neste sentido, D’Incao (1997) destaca a necessidade de se atentar para a forma como a Amazônia foi e é inserida na economia do Brasil e do mundo, bem como para as características da modernidade na região, composta por uma diversidade de grupos sociais, que vivem em “tempos referenciais e diferentes expectativas” (D’INCAO, 1997, p. 355).

Evidencia-se, ainda, que a Amazônia, ao ser atingida pela expansão do capitalismo, teve desconsideradas as suas características ambientais, locais, relações de mercado, meios de comunicação regional, dentre outros elementos, que foram

dispostos em detrimento de uma suposta modernização, a qual trouxe consigo a desapropriação de espaços, redes sociais, culturais e ambientais, como uma espécie de “desenvolvimento fora de lugar e de tempo histórico” (D’INCAO, 1997, p. 350).

No entanto, é importante a ressalva de que mesmo diante desses processos de acumulação de capital, não foi destruída a resistência dos povos colonizados, seus vínculos com a terra, com as religiões locais e com a natureza se mantêm, em razão também da luta das mulheres “proporcionando uma fonte de resistência anticolonial e anticapitalista” (FEDERICI, 2017, p. 382), como aponta D’Incao (1997), ao descrever alguns dos processos de resistência sobre os efeitos da modernização na Amazônia, dentre os quais

a luta das mulheres por melhores condições de vida e cidadania, em geral associada a movimentos ou associação de mães, de creches, de prostitutas, de bairro, apoiadas ou não por Ongs [...]. Sendo um segmento que passa por diferentes classes e grupos humanos essa luta tem a grande qualidade de expor problemas e questões de natureza sistêmica, não somente da denúncia da opressão da mulher, mas também da transformação, da modernização da localidade pelo fato de conferir uma intervenção nas relações tradicionais fortemente marcadas pelo paternalismo (D’INCAO, 1997, p. 354).

Portanto, a exploração das mulheres, enquanto resultado das novas formas de “acumulação primitiva” (FEDERICI, [2004] 2017, p. 417), decorrentes da privatização da terra e de outros recursos coletivos, da pobreza em grande escala, da degradação ambiental, da destruição de comunidades tradicionais, entre outros fatores, demanda alternativas, que perpassam pelo reconhecimento da violência que atinge a vida das mulheres “na experiência cotidiana de perseguição, silenciamento, agressão e invisibilização” (FEDERICI, [2004] 2017, p. 9), a partir das imposições do capitalismo, e que necessita de mecanismos cada vez mais eficazes de luta pela garantia dos seus direitos e alternativas à economia capitalista, as quais podem ser observadas nos movimentos sociais e de mulheres voltados às “ocupações de terras, da agricultura urbana comunitária, das ocupações habitacionais, da criação de várias formas de intercâmbio, de ajuda mútua, de formas alternativas de cuidados com a saúde” (FEDERICI, 2019, p. 231), dentre outras.

4.2. O processo de ocupação informal da terra urbana e a luta das mulheres pela garantia do acesso à terra

A história do Brasil é marcada por um longo período com características predominantes de um país rural. A princípio, a distribuição de terras no país se deu por meio do sistema de capitânicas hereditárias associado às concessões de

sesmarias – “frações de terra” – (RIBEIRO, 2020, p. 30), que estavam sob o domínio de Portugal; seguido pelo regime de posses, instaurado após a promulgação da Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822 (BRASIL, 1822), o qual suspendeu as concessões de sesmarias e ocasionou um período de ausência de lei dispendo sobre o acesso à terra, além de resultar em um aumento do processo de ocupação por meio da posse, já identificada anteriormente, enquanto uma alternativa àqueles que não tinham condições econômicas para ter acesso a uma sesmaria (RIBEIRO, 2020).

Assim, muitas das ocupações realizadas no território brasileiro durante esse período tomaram por base o princípio pelo qual o proprietário da terra seria identificado como aquele que a estivesse ocupando, caracterizando uma das figuras jurídicas de grande destaque na história do país, o chamado “posseiro” pelas legislações patrimonial e fundiária do Brasil, como indica Éleres (2002, p. 26).

Com o advento da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (BRASIL, 1850), também conhecida como Lei de Terras, foi concebido o instituto da compra e venda, estabelecido no artigo 1º da referida lei, o qual dispunha que ficavam “*proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra*” (BRASIL, 1850, n.p.), iniciando, assim, o processo de mercantilização da terra, que substituiu a priorização do seu valor de uso pelo valor de troca.

As dificuldades de acesso à terra urbana no Brasil também demonstraram relação direta com à exploração da mão de obra para o desenvolvimento das atividades econômicas. Ribeiro (2020) aponta que fim do tráfico negreiro, seguido da importação de mão de obra e, conseqüente, migração do trabalho escravo para o trabalho livre/assalariado, além da restrição do acesso à terra em razão da Lei de Terras de 1850 (BRASIL, 1850), construiu-se um novo cenário no qual a característica de mercadoria, até então dada ao escravo, passou a ser atribuída à terra que, conforme aponta Maricato (1997, p. 18), antes de 1850, “não mereceu tratamento jurídico mais elaborado no Brasil”.

Diante disso, ao ser instituída a aquisição legítima de terra apenas sob o sistema de compra e venda, pela referida lei de Terras de 1850 (BRASIL, 1850), houve a manutenção do comando das classes dominantes e com maior poder aquisitivo sobre as terras no país (RIBEIRO, 2020).

Com a abolição formal da escravidão no Brasil em 1888, inúmeros escravos encontravam-se em situação de total vulnerabilidade, pois, a lei que aboliu

o regime escravocrata não impôs medidas à promoção da integração socioespacial e econômica dessa população, a qual não possuía os meios para sua subsistência e nem a possibilidade da obtenção de terras através da compra e, ainda, encontravam-se preteridos no acesso ao trabalho assalariado em relação aos trabalhadores imigrantes, passando a desempenhar atividades informais, com destaque às mulheres negras, que ocupavam os espaços públicos através do exercício dessas atividades (BARONE; RIOS, 2018), na contramão do que na época era destinado às mulheres – brancas –, isto é, a permanência no espaço privado.

Estas características, herdadas da estrutura fundiária patrimonialista e paternalista, constituída desde antes do período de urbanização, que restringia o acesso à propriedade da terra pela compra e venda, decorrente da Lei de Terras de 1850 (BRASIL, 1850) e, fortalecida pela instituição do Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), assim como a exigência do registro do bem, prevalecendo este registro sobre a ocupação de fato, resultaram em processos segregatórios de ocupação dos espaços urbanos e confirmaram o poder dos grandes proprietários de terra e os seus privilégios, manifestados pela concentração de terras nas cidades (RIBEIRO, 2020).

Ademais, a vigência da Lei de Terras afetou também a disposição do espaço urbano, conforme demonstra Maricato (1997), ao revelar que esta foi determinante para a organização das ruas e casas localizadas nos núcleos urbanos, além de discriminar,

pela primeira vez na história do país o que é solo público e o que é solo privado. Exige-se uma demarcação mais precisa dos espaços que são propriedade privada: a dimensão e demarcação dos lotes é mais bem definida. Exige-se também a fixação mais rigorosa dos limites entre o espaço público e o privado – o alinhamento das fachadas, das calçadas e das ruas passa a obedecer a um traçado mais preciso (MARICATO, 1997, p. 23).

Nessa conjuntura, a ocupação socioespacial dos espaços urbanos se deu de forma segregada, associada à exclusão de mulheres e homens negros, atingidos pela ausência de políticas de integração racial no período pós-abolição, o que resultou na dificuldade de acesso à habitação e levou à periferização dessa população, assim como os expôs à situação de extrema vulnerabilidade.

Somado a este cenário de rompimento do “trabalho servil” (MARICATO, 1997, p. 19), mudanças e reformas urbanas ocorreram no Brasil entre o fim do século XIX e início do século XX, que levaram a constituição de uma nova identidade às cidades integrantes da República, nas quais a população mais pobre, com destaque à

população negra, foi, de acordo com a descrição de Maricato (1997, p. 19), “varrida para baixo do tapete” ou, em outras palavras, “expulsa das áreas centrais”.

Assim, nos primeiros anos do século XX, com a drástica mudança na cultura originalmente rural, agroexportadora do país e, especialmente, com a crise da lavoura cafeeira e a progressiva industrialização/urbanização, o Brasil foi levado a um intenso crescimento demográfico nos núcleos urbanos, que ampliou a necessidade de acesso à moradia e serviços urbanos (MARICATO, 1997), ao mesmo tempo em que se intensificou a pauperização da população, conforme aponta Santos (1993), ao descrever que

o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com o da pobreza, cujo *locus* passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo, a grande cidade. O campo brasileiro moderno repele os pobres, e os trabalhadores da agricultura capitalizada vivem cada vez mais nos espaços urbanos. A indústria se desenvolve com a criação de pequeno número de empregos, e o terciário associa formas modernas a formas primitivas que remuneram mal e não garantem a ocupação (SANTOS, 1993, p. 10).

Diante disso, a progressiva industrialização, apesar de ter proporcionado o surgimento de novas formas de trabalho e produção, deixando de lado a essência agrária e investindo em um mercado interno mais forte e industrializado, trouxe, igualmente, efeitos negativos, dentre os quais, o deslocamento de um número exacerbado de pessoas das áreas rurais para os núcleos urbanos, na intenção de encontrar melhores condições de vida e emprego. No entanto, estes não conseguiam, na maioria das vezes, sequer ter acesso às condições mínimas de qualidade de vida, se deparando, na realidade, com “a concentração de pobreza, a ausência de saneamento básico, o desemprego, a fome, os altos índices de criminalidade, as epidemias, a insalubridade e o congestionamento habitacional nos cortiços” (MARICATO, 1997, p. 27).

Abelém (1988) descreve este quadro a partir da figura do migrante que, chegando à cidade,

vê dissipada sua liberdade de opção pelo emprego que mais lhe convém ou agrada. Na verdade, não é apenas o direito de opção que não tem, muitas vezes não encontra nenhuma chance de obter qualquer emprego no mercado formal de trabalho. Recorre então ao mercado informal – de qualquer forma a cidade lhe oferece maiores vantagens do que o campo em termos de oportunidade de educação, de assistência médica e também de trabalho – desempenhando atividades, nas quais geralmente tem a participação de toda a família. Conseguindo um rendimento pequeno, não tem igualmente o direito de opção por local e tipo de moradia. Terá que procurar a solução mais viável para se instalar com a família, e essa será a de ocupar áreas insalubres, ou afastadas do centro, ou ainda encostas de morros, enfim aquela ainda não sujeita à especulação do mercado imobiliário (ABELÉM, 1988, p. 21-22).

Em Belém não foi diferente, caracterizada, então, como o “principal centro urbano da Amazônia” (ABELÉM, 1988, p. 30), foi atingida pelas consequências da expansão do capitalismo na região, que acarretou diversos conflitos fundiários e sociais, em razão da ocupação das terras por grandes empresas nacionais e internacionais, propiciando o deslocamento do trabalhador do campo para a cidade, em busca do trabalho assalariado, de modo que, conforme descreve Abelém (1988), esse contexto conduz a

população pobre a ter sua forma de sobrevivência desarticulada na área rural, procurando soluções na área urbana que por sua vez vão também ser afetadas à medida que o próprio crescimento da cidade vai gerar uma demanda especulativa pelo solo urbano (ABELÉM, 1988, p. 30).

Portanto, a ausência de um planejamento urbano adequado para responder às demandas decorrentes desses deslocamentos, resultou na intensa ocupação, no caso de Belém, das áreas alagadas, as quais ainda não tinham sido alcançadas pela especulação imobiliária, mas que, no entanto, eram constituídas por terrenos com as curvas de nível “abaixo da cota de 4m” (ABELÉM, 1988, p. 31), caracterizados como “baixadas”, ditas “insalubres” (ABELÉM, 1988, p. 31) e que apresentavam riscos aos moradores.

Esse quadro de superlotação presente nas cidades brasileiras e o aumento da disposição de habitações coletivas, ocupadas pelas populações de baixa renda, ocasionaram também a dissipação de doenças, que levaram os governos a impor medidas destinadas a sanear tais problemas de saúde pública e, ao mesmo tempo, houve o florescimento de ideias voltadas a políticas públicas de reforma urbana, inspiradas nas reformas implantadas em Paris, com o objetivo de reunir ações de saneamento e embelezamentos das cidades (MARICATO, 1997), iniciadas no Rio de Janeiro, a então capital federal, que propagaram-se às demais cidades do país.

Ao lado da referida política urbanística, existia a meta de acabar com os cortiços nos centros urbanos, afastá-los para as periferias das cidades e junto com eles a população mais pobre, uma vez que esses locais eram vistos como foco de doenças epidêmicas, as quais poderiam alastrar-se, portanto, logo tornaram-se alvo da política saneadora dos centros urbanos, como mostra Maricato (1997), ao descrever que

o saneamento tinha como objetivo, além das medidas propriamente higienistas, afastar das áreas centrais os pobres, mendigos e negros, juntamente com seu estilo de vida. E o embelezamento consistia em dar a essas áreas um tratamento estético e paisagístico, que pressupunha a inexistência de pobreza. A solução do problema de moradia da massa

trabalhadora pobre, entretanto, não fazia parte desses projetos de reforma urbana (MARICATO, 1997, p. 29).

A precariedade das condições de vida e trabalho se alastraram e tomaram uma grande proporção que, a iniciativa privada, até então, responsável pelo fornecimento de moradia à classe trabalhadora, caracterizadas pelas “vilas operárias das empresas” ou “moradia de aluguel” (DUARTE, 2012, p. 99), não conseguiu responder à demanda de maneira adequada, havendo a necessidade de intervenção do Estado.

Foi então que, durante o Governo Vargas (1930), pela primeira vez, buscaram-se mecanismos para a resolução do problema habitacional, através de investimentos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (1937-1964) ainda em formato de moradias de aluguel, visto que o mercado imobiliário por si só não tinha condições de atender o elevado número de pessoas à procura de moradia (DUARTE, 2012). No entanto, as políticas habitacionais implementadas não demonstraram tanta força, uma vez que os programas públicos de habitação não alcançaram os objetivos esperados, constituindo mais um mecanismo de marketing político (MARICATO, 1997).

Os problemas habitacionais se intensificaram com a introdução no ordenamento jurídico da Lei do Inquilinato de 1942 (BRASIL, 1942), a qual pretendia, por meio da estagnação dos valores de aluguéis, proporcionar mais facilidade no acesso à moradia àqueles que não tinham condições financeiras, contudo, a manutenção desses valores causou, na realidade, o desinteresse aos adeptos à atividade imobiliária, que não enxergavam mais vantagens no negócio, ocasionando novamente o afugentamento da população pobre da área urbana central, em direção à áreas periféricas, posto que o interesse pela propriedade privada tomou o lugar dos aluguéis (DUARTE, 2012).

Neste cenário de consolidação da crise habitacional no Brasil, segundo Duarte (2012), a partir de 1950, iniciaram os debates em torno da criação de políticas públicas que pudessem solucionar os problemas sociais resultantes do êxodo rural e da intensa industrialização, principalmente, pelo fato de que durante esse período foi crescente o processo de urbanização do país. A procura de mecanismos para a resolução das dificuldades habitacionais prosseguiu até a década de 1960, quando de fato foi dado o pontapé inicial para a criação de projetos de viabilização da aquisição da casa própria.

Pouco tempo depois, em 1962, no Governo de João Goulart, ocorreram reformas de base, que impulsionaram o enfrentamento dos problemas urbanos. Nesse período, também foi criado o Conselho Nacional de Habitação (CNH) e elaborado o projeto de lei com a finalidade de criar o Conselho de Política Urbana (COPURB), destinados a promover medidas para cessação da crise urbana causada pelo desenvolvimento urbano acelerado, especialmente quanto ao elemento habitação (DUARTE, 2012).

Com a saída de João Goulart, em 1964, e o estabelecimento do regime militar, o governo voltou sua atenção à questão habitacional, inclusive, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), instituídos pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 (BRASIL, 1964). Os recursos financeiros destinados à habitação foram em grande escala, como ainda não tinha se visto no país, entretanto, o que houve, na realidade, foi a intensa verticalização das cidades, e a destinação da maioria dos imóveis aos cidadãos de classe média e alta. O fato é que, como assinala Ferreira (2005), ao invés dessas políticas terem proporcionado o acesso à terra para a população de baixa renda, acabaram gerando uma valorização exagerada da terra, favorecendo, principalmente, as empresas de infraestrutura e obras públicas.

Neste sentido, Abelém (1988) registra que

decorridos 17 anos de criação do SFH, verifica-se que o sistema criado para proporcionar moradia própria às pessoas que ganham de um a três salários-mínimos, conseguiu apenas atuar em outra faixa, acima da que se propunha. [...] a remoção de favelas do Rio de Janeiro, para citar apenas um dos lugares onde foi bastante difundida a prática da remoção, não trouxe outra consequência senão a de valorizar áreas urbanas, às quais tiveram acesso classes de maior renda, e fazer surgir novas favelas, já que as habitações oferecidas pelo SFH acabaram por servir pessoas de outras classes, não conseguindo os favelados se fixarem nos conjuntos por falta de condições de atender às exigências do sistema financeiro (ABELÉM, 1988, p. 20-21).

Por outro lado, acerca da instituição do Banco Nacional de Habitação, Santos (1993) esclarece que

o discurso da criação do BNH dava-o como instrumento de melhoria das condições de moradia dos habitantes urbanos. Na verdade, esse Banco tornou-se, em primeiro lugar, o banco da cidade, a instituição financeira estatal destinada a preparar as cidades para melhor exercer seu papel na fase do capital monopolista que se estava implantando. Ele iria realizar essa tarefa mediante utilização de recursos arrecadados junto aos trabalhadores através de suas poupanças e também de um Fundo, o Fundo de Garantia por tempo de serviço (FGTS), constante de um percentual dos salários e mensalmente recolhido pelos trabalhadores." (SANTOS, 1993, p. 111-112).

Portanto, apesar do regime militar ter sido o período no qual mais se investiu em habitação, com a construção de inúmeras residências, trabalho feito pelo BNH e pelo SFH, bem como por suas companhias habitacionais, na verdade, visava-se apenas os lucros obtidos por meio da nova atividade voltada ao setor habitacional, através da edificação de uma grande quantidade de casas sem, entretanto, priorizar a qualidade de vida que esses locais deveriam oferecer (FERREIRA, 2005). Nesta perspectiva, Santos (1993) observa que

os conjuntos residenciais levantados com dinheiro público – mas por firmas privadas – para as classes médias baixas e os pobres se situam quase invariavelmente nas periferias urbanas, a pretexto dos preços mais acessíveis dos terrenos, levando, quando havia pressões, a extensões de serviços públicos como luz, água, às vezes esgotos, pavimentações e transportes, custeados também com os mesmos recursos. É desse modo que o BNH contribuiu para agravar a tendência ao espraiamento das cidades e para estimular a especulação imobiliária. A construção de um conjunto residencial e a consecutiva dotação de infraestruturas valoriza os terrenos em redor, estimulando os proprietários a uma espera especulativa. Produzem-se novos vazios urbanos, ao passo que a população necessitada de habitação, mas sem poder pagar pelo seu preço nas áreas mais equipadas, deve deslocar-se para mais longe, ampliando o processo de periferização.” (SANTOS, 1993, p. 112).

Dessa forma, constata-se que não foram realmente levados em consideração para a aplicação desses investimentos em habitação os benefícios a serem alcançados pela população necessitada, mas, na realidade, tais investimentos foram transformados em objeto de um sistema que favorecia os interesses do governo, da iniciativa privada e da classe média (FERREIRA, 2005).

Tal quadro, segundo Cymbalista, Nakano e Rolnik (2013), foi resultado de uma

combinação perversa de uma gestão local frágil, de uma enorme concentração de recursos em um Banco, cuja atuação foi estruturada por uma visão setorialista e cuja implantação estava sob responsabilidade dos agentes intermediários, transformou a elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano em meros documentos acessórios de justificação de investimentos setoriais, paralelos e externos à própria gestão local, definidos e negociados em esferas e circuitos que pouco ou nada tinham a ver com esta. Soma-se, nas cidades, o enorme poder econômico e político dos proprietários de imóveis, sobretudo daqueles cuja atividade econômica está diretamente ligada ao mercado imobiliário, tanto de sua produção como de seu financiamento e gerenciamento dos ativos. Empreendedores imobiliários, empreiteiros de obras públicas e concessionários de serviços dialogam permanentemente com os executivos e legislativos municipais, e sobre estes exercem grande pressão e influência. A combinação destas condições é o conhecido quadro de ausência de políticas fundiárias redistributivas ou de ampliação de acesso à terra para moradia popular a nível federal nem como conteúdo do planejamento e gestão locais (CYMBALISTA; NAKANO; ROLNIK, 2013, p. 2).

Logo, enquanto a economia mostrava altos índices de crescimento, o Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro de Habitação mantiveram suas atividades, prevalecendo, nesse momento, os interesses da ascendente classe média urbana, ao passo que a população pobre continuava a ser expulsa para as periferias das cidades (DUARTE, 2012), como confirma Santos (1993), ao descrever que

o estabelecimento de um mercado de habitação “por atacado”, a partir da presença do Banco Nacional de Habitação e do sistema de crédito correspondente, gera novas expectativas, infundadas para a maioria da população, mas atuantes no nível geral. Como isso se dá paralelamente à expansão das classes médias urbanas e à chegada de numerosos pobres à cidade, essa dupla pressão contribui para exacerbar o processo especulativo. A terra urbana, dividida em loteamentos ou não, aparece como promessa de lucro no futuro, esperança justificada pela existência de demanda crescente. Como as terras apropriadas, mas não utilizadas são cada vez mais numerosas, a possibilidade de dotá-las dos serviços requeridos é sempre menor. Daí, e de novo, uma diferenciação no valor de troca entre as diversas glebas e assim por diante. É assim que a especulação se realimenta, e ao mesmo tempo conduz a que as extensões incorporadas ao perímetro urbano fiquem cada vez maiores. A organização interna das nossas cidades, grandes, pequenas e médias, revela um problema estrutural, cuja análise sistêmica permite verificar como todos os fatores mutuamente se causam, perpetuando a problemática (SANTOS, 1993, p. 97).

Portanto, Santos (1993) evidencia que a especulação imobiliária gera um mercado de escassez, que leva à dificuldade de acesso à terra e habitação, assim como a indisponibilidade de imóveis leva à especulação, e ambos ocasionam a “periferização da população mais pobre” (SANTOS, 1993, p. 96).

Em razão dessa conjuntura, o início da década de 1970, como aponta Ferreira (2005), foi marcado pela organização de movimentos populares formados por trabalhadores e moradores de ocupações irregulares, com a finalidade de obter a regularização de suas moradias e investimentos do governo voltados ao acesso à serviços básicos e infraestrutura urbana.

Ao mesmo tempo, emergiram também movimentos organizados por mulheres, que reivindicavam melhores condições de “moradia, escola, transporte, reforma agrária e melhores salários” (TELES, 2017, p. 89), além da implantação de creches nos bairros, já que muitas trabalhavam fora do lar para ajudar a manter a família.

Então, esses grupos de mulheres – mães e donas de casa –, começaram a se organizar nas diversas regiões do país, inclusive, aproximando-se dos movimentos feministas e estendendo a sua compreensão para além dos problemas da comunidade, como evidencia Teles (2017, p. 86): “as mulheres da periferia

começavam a se sensibilizar por seus problemas específicos, cada vez mais agravados pelas condições de vida e trabalho”.

O advento da nova década é marcado também, em Belém, pelo florescimento de movimentos sociais de luta pela posse da terra, tendo as mulheres como sujeitos fundamentais. A princípio, estes movimentos, reunidos em centros comunitários e associação de moradores, pretendiam alcançar, como apontam Moura, Costa e Gomes (2008), principalmente,

ações assistencialistas e de auto-ajuda com demandas de caráter mais imediato no interior dos bairros, voltadas para o aterro de ruas, a construção de pontes de madeira, a construção de escolas, a instalação de água, de luz e moradia e, bem como, assistência médico-dentária (MOURA; COSTA; GOMES, 2008, p. 98).

No entanto, ao longo da década de 1970, estes movimentos ganharam maior força reivindicatória e avançaram no pleito por ações mais amplas, relacionadas, por exemplo, à educação, saúde e transporte, e com a criação da Comissão dos Bairros de Belém (CBB), em 1979, houve um reforço à atuação dos movimentos sociais, assim como ao protagonismo das mulheres (MOURA; COSTA; GOMES, 2008).

O principal objeto de luta da CBB foi o acesso à moradia, pois consistia em uma carência que atingia grande parte da população, mas, logo se expandiu para outras necessidades, como “a falta de escolas, o custo de vida, a falta de luz e água, a inexistência de redes de esgoto, problemas de saneamento, a deficiência de transportes urbanos nos bairros mais afastados, o salário irrisório” (O ESTADO DO PARÁ, 1980, p. 3).

Ainda na década de 1970, um importante movimento popular de reconhecimento nacional, a princípio chamado Movimento do Custo de Vida, liderado por mulheres da periferia e pela Igreja, iniciado em São Paulo, mas que se estendeu para outros estados, reuniu pessoas que buscavam reivindicar “seus direitos a moradia, escola, transporte, reforma agrária e melhores salários” (TELES, 2017, p. 89).

Ressalte-se que, apesar do movimento ter sido mais tarde tomado pelas lideranças sindicalistas e grupos políticos de esquerda, sendo então denominado Movimento contra a Carestia, Teles (1997, p. 90) afirma que, “as mulheres da periferia foram as pioneiras desse movimento e as principais protagonistas dessa iniciativa, que incorporou milhares de pessoas e fortaleceu as lutas em busca da democracia”.

No ano de 1975, conhecido como o Ano Internacional da Mulher, assim nomeado por iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU) que, no Brasil, de fato, apresentou diversas ações de grupos de mulheres e feministas, as quais tomavam as ruas, pela garantia dos seus direitos enquanto sujeitos mulheres, mas também enquanto cidadãos. Nesse ano, inclusive, em apelo aos governantes por melhores condições de vida, foi escrita a primeira Carta das Mães, transcrita por Teles (2017), cujo trecho manifestava o seguinte:

[...] o resultado de 2 mil pesquisas feitas por nos mostrou que, nos bairros onde moramos as famílias têm pouco mais de cinco pessoas em média, sendo que duas trabalham em média cruzeiros 1.688,53 por mês. Só com a comida, gás e sabão, a família gasta cruzeiros 992,29. De agosto de 1974 até agosto de 1975, só a comida subiu 49%. [...] Muitas crianças em idade escolar têm que fazer biscates, como: carroto de feira, engraxar sapatos, vender bugangas nas ruas, em vez de ir à escola. [...] Para aguentar essa situação, nós mulheres precisamos trabalhar, mas não temos creches para deixar nossos filhos (CARTA DAS MÃES *apud* TELES, 1997, p. 90).

Associadas a tais demandas, as reivindicações pelo acesso à moradia e ao solo urbano, assim como aos serviços urbanos essenciais, também estiveram fortemente presentes nos debates da época, destacando-se o impacto da ausência de garantia desses direitos às mulheres, moradoras de áreas periféricas, principalmente, por “estarem mais presentes e realizando atividade vinculadas organicamente ao seu espaço de moradias”, como alerta Ramos (2019, p. 962).

À vista disso, procurando atender às pressões da população, dentre elas a exigência de regularização dos loteamentos urbanos (LEONELLI, 2010), foi criada a Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979), responsável pela regulamentação do parcelamento do solo urbano, além de prever responsabilidades para o loteador em condição de irregularidade. Entretanto, a referida lei, à época, não alcançou os resultados desejados, uma vez que impunha inúmeras exigências para o procedimento de regularização dos loteamentos, além da elevação dos valores dos lotes (DUARTE, 2012), difíceis de serem alcançados pelas populações de baixa renda, ocasionando o avanço das ocupações urbanas informais.

No início da década de 1980, a crise econômica que se instaurou no Brasil acarretou também a extinção do Banco Nacional de Habitação e do Sistema Financeiro de Habitação. O governo adotou uma política de recessão e, com os salários cada vez mais desvalorizados (DUARTE, 2012), ficou ainda mais difícil para a parcela carente da população adquirir a casa própria.

Assim, a crise econômica prosseguiu nos anos de 1980 e 1990, e repercutiu tanto sobre demandas sociais quanto ambientais nas áreas urbanas, elevando os índices de desigualdade social (DUARTE, 2012). Tal situação gerou prejuízos não só para a população que vivia em precárias condições de vida, como também para as cidades de maneira geral que, ao se expandirem de forma acelerada, ultrapassavam, inclusive, os limites das áreas consideradas seguras para construção de moradias (FERREIRA, 2005), como ressalta Consuelo Yoshida (2009), ao revelar que

o crescimento populacional e a escassez de áreas livres forçam a exploração de ambientes urbanos ou rurais marginais pelos pobres, que encontram como única saída a habitação de tais lugares como meio de sobrevivência a curto prazo, de uma maneira tal que conduz à degradação de recursos naturais, gera mais pobreza e põe em risco a sobrevivência a longo prazo. [...] Isto porque pessoas pobres vivem em áreas depreciadas, e são marginalizadas nos processos de tomada de decisões (YOSHIDA, 2009, p. 153-154).

Em razão do cenário apresentado, a década de 1980 foi marcada pelo amadurecimento dos ideais de reformulação das políticas urbanas e pela maior articulação de movimentos sociais por melhorias na qualidade de vida urbana, como através da Conferência Nacional das Associações de Moradores (CONAM), criada em 1982, com enfoque “às questões do direito à cidade, incluindo a luta pela moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça, assim como a democratização em todos os níveis” (ALVES; SOUZA, 2017, p. 3), e do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, em 1985, cujo um de seus principais objetivos era alcançar a democratização do espaço e da cidade, consoante ao que expõem Aragão e Marguti (2016) acerca da crise urbana,

que tomou forma nas cidades brasileiras em meados do século XX foi marcada por grandes mobilizações que envolviam movimentos sociais e entidades profissionais. A transformação do país rural em uma população predominantemente urbana suscitou um debate público que questionava a eficiência das primeiras políticas de produção de moradia (ARAGÃO; MARGUTI, 2016, p. 327).

Ademais, em 1987, foi constituído o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), que pretendia lutar contra a segregação espacial e social presente nas cidades brasileiras e, em 1989, instituiu-se a União Nacional por Moradia Popular, com a missão de, conforme apontam Alves e Souza (2017),

articular e mobilizar os movimentos de moradia, lutar pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão e assim resgatar a esperança do povo rumo a uma sociedade sem exclusão social; atuando favelas e cortiços, articulando a questão do sem-teto, mutirões ocupações e loteamentos (ALVES; SOUZA, 2017, p. 4).

As pressões realizadas pelos movimentos sociais resultaram na inclusão dos artigos 182 e 183, sobre a política urbana, na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), além de, posteriormente, a Emenda Constitucional nº 26/2000 (BRASIL, 2000), estabelecer o direito à moradia como um direito social, discriminado no artigo 6º da Carta Magna, proporcionando maior atenção às políticas de habitação. Assim, segundo evidenciam Cymbalista, Nakano e Rolnik (2013),

os novos movimentos sociais foram atores fundamentais no processo de redemocratização brasileira nos anos seguintes e foram um fator fundamental para a criação de um tórus político para a negociação e aprovação de uma série de mudanças institucionais posteriores. Articulados aos novos movimentos sociais, encontravam-se setores técnicos de várias áreas, como advogados, arquitetos e urbanistas, engenheiros, além de técnicos de prefeituras e segmentos da Universidade. A articulação desses atores potencializou a discussão de novos temas, como a politização do debate sobre a legalidade urbanística e a necessidade de abertura da gestão urbana para novos atores sociais, sob um marco participativo, configurando um discurso para a reforma urbana que buscava intervir na formulação de novas políticas públicas, incluídas, no nível local (CYMBALISTA; NAKANO; ROLNIK, 2013, p. 2-3).

Importa ressaltar também que, ao longo do tempo, houve um crescimento da participação de mulheres enquanto líderes das organizações de base, associado à maior afiliação de mulheres autônomas e chefes de família aos movimentos por moradia, fato que, como destacam Levy, Latendresse e Carle-Marsan (2013, p. 320), “libera todo um potencial de *empowerment* e de emancipação ao mesmo tempo individual e coletivo para essas mulheres, habitualmente marginalizadas no plano socioeconômico e político”.

Assim como no restante do país, em Belém, os movimentos sociais fortaleceram a figura da mulher, ao mesmo tempo em que eram formados grupos e movimentos direcionados à luta pelos direitos das mulheres, e liderados por elas, como o Grupo de Mulheres do Bengui (GMB), fundado em 1986, atualmente denominado Grupo de Mulheres Brasileiras (GMB), a União de Mulheres de Belém (UMB) e o Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense (FMAP), constituído a partir de 1995, a princípio chamado de Articulação de Mulheres Paraenses, reunidos em diversos bairros do Município, que se articulavam por meio de ações voltadas ao empoderamento das mulheres e propostas de políticas públicas para garantia de direitos e melhorias na qualidade de vida das mulheres e da comunidade (MOURA; COSTA; GOMES, 2008).

Muitas das mulheres que compunham esses grupos e movimentos apresentavam uma relação anterior, de muito tempo, com a luta pela reforma urbana e garantia do direito à cidade para as mulheres de Belém, inclusive, integrando e atuando em cargos de direção do Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU), o qual, no ano de 2007, entregou à então governadora do Estado do Pará, Ana Júlia Carepa, um documento com demandas relacionadas à habitação, transcrito por Moura, Costa e Gomes (2008), no qual um dos trechos solicitava

a destinação de terras vazias e dos prédios desocupados ou parcialmente ocupados do Estado para habitação de interesse social: solicitamos que seja feito o levantamento dessas terras e desses prédios públicos do Estado. Solicitamos ainda, que esses imóveis sejam destinados para a habitação de interesse social, mediante a regularização fundiária e urbanísticas das áreas ocupadas por população de baixa renda e a construção de habitação de interesse social para atender a população de 0 a 3 salários mínimos, com garantia de que 30% das construções de unidades habitacionais sejam destinadas para mulheres chefes de família e acesso prioritário para as mulheres afrodescendentes, vítimas de violência, soropositivas, vivendo com AIDS, desempregadas ou em situação de vulnerabilidade social (FMRU *apud* MOURA; COSTA; GOMES, 2008, p. 111).

Logo, tais mudanças no interior dos próprios movimentos sociais, com o aumento da liderança de mulheres, levou ao avanço da compreensão do papel das mulheres na produção da cidade e da preocupação com políticas habitacionais direcionadas ao atendimento das necessidades das mulheres, considerando o apontado por Levy, Latendresse e Carle-Marsan (2013, p. 321), sobre o fato de que “as mulheres constituem maioria entre aqueles que necessitam e reivindicam o acesso à moradia”.

À vista disso, a transição para a década de 2000 foi marcada também pela maior atenção às demandas das mulheres, principalmente, as de baixa renda, acerca das políticas habitacionais, o que se torna, segundo Levy, Latendresse e Carle-Marsan (2013, p. 321), “motivo de reflexão para os diversos atores, sobretudo as ONGs, as redes que trabalham pelo direito à cidade, as agências de cooperação internacional e o MPM”.

Ao mesmo tempo, a crescente luta pela renovação dos instrumentos urbanísticos, de planejamento urbano e política urbana ganhou ainda mais força e alcançou o fortalecimento do texto constitucional sobre política urbana, com a implementação do Estatuto da Cidade em 2001, que regulamentou a utilização da propriedade com fins de assegurar o interesse coletivo e o equilíbrio ambiental, através da função social da propriedade, assim como, trouxe instrumentos para a

concretização da função social da cidade, do direito à cidade e da gestão democrática, e a redefinição da função do Plano Diretor municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes e/ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, além de destacar-se como um significativo instrumento para a concretização da regularização fundiária urbana.

Em 2003, criou-se, então, o Ministério das Cidades, importante instituição de conscientização e combate às desigualdades sociais, com o intuito de ampliar o acesso à moradia e o direito à cidade (BRASIL, 2005). No mesmo ano ocorreu a I Conferência Nacional das Cidades, na qual se estabeleceram os princípios base da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, quais sejam,

direito à cidade para todos; direito à moradia digna e à terra urbanizada; direito ao saneamento ambiental; direito à mobilidade, transporte público e ao trânsito seguro; função social da cidade e da propriedade; gestão democrática e controle social; inclusão social e redução das desigualdades; sustentabilidade financeira e sócio; ambiental da política urbana; combate à discriminação de grupos sociais e étnico-raciais; combate à segregação urbana e diversidade socioespacial.” (BRASIL, 2005, p. 12).

Tendo sido incluída, em 2005, na II Conferência Nacional das Cidades, a pauta de gênero entre as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ao designar-se a promoção do “desenvolvimento social, econômico e ambiental que combata a desigualdade social, racial, de gênero e regional, e que tenha como meta a ocupação menos desigual do território brasileiro” (BRASIL, 2005, p. 13).

Salienta-se que, um ano antes, em 2004, foi promovida a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, a qual introduziu o acesso à moradia enquanto requisito para promoção do bem-estar e qualidade de vida das mulheres, juntamente com a saúde, infraestrutura, equipamentos sociais e recursos naturais (BRASIL, 2004).

Nessa mesma Conferência, organizações da sociedade civil e o Movimento Popular pela Moradia (MPM) lutaram pela instituição, no Brasil, de políticas públicas voltadas à questão de gênero, o que resultou na adoção de algumas importantes recomendações acerca do acesso a propriedade da terra pelas mulheres, a ampliação do seu acesso a qualidade de vida nos bairros e melhores condições de habitação, dentre as quais, são apontadas por Levy, Latendresse e Carle-Marsan (2013),

conceder o título de propriedade no nome da mulher; garantir programas de urbanização dos bairros pobres para as mulheres chefes de família; investir em programas de moradia popular que deem acesso prioritário às mulheres vítimas de violência, às mulheres chefes de família, e às famílias

monoparentais, e estimular os governos federal, estadual e municipal a desenvolver programas de moradia populares que priorizem, entre outras, as mulheres chefes de família (LEVY; LATENDRESSE; CARLE-MARSAN, 2013, p. 322).

Como resultado dos debates ocorridos na Conferência, foi lançado o I Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres (PNPM), em 2005, o qual trazia enquanto prioridade a ampliação do acesso à terra e moradia pelas mulheres e como um de seus objetivos a criação de programas sociais de habitação e moradia (BRASIL, 2005). No entanto, em 2008, o II Plano Nacional de Políticas Públicas para Mulheres apontou avanços através das ações do I PNPM quanto às demandas das mulheres apenas sobre a posse da terra rural, demonstrando pouca efetividade acerca das ações na área urbana, ressaltando ainda, a importância da titulação da propriedade em nome da mulher, uma vez observado que, quando o título é fornecido em nome do homem, na maioria dos casos, este vende o imóvel, colocando em situação de vulnerabilidade a esposa e os filhos (BRASIL, 2008).

Estes questionamentos levaram, no ano de 2009, durante a vigência do governo do presidente Lula, a implementação da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009a), que dispunha sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados nas áreas urbanas, estabelecendo a adoção de medidas que garantiram pela primeira vez a inscrição do título de legitimação de posse, preferencialmente, em nome da mulher, conforme redação dos artigos 48, inciso V e 58 §2º da referida lei (BRASIL, 2009). Tal medida foi mantida desde então, inclusive pelo novo marco legal da Regularização Fundiária, instituído pela Lei nº 13.465 de 2017 (BRASIL, 2017), com a preferência de concessão de direitos reais em nome da mulher e o atendimento prioritário de famílias chefiadas por mulheres.

4.3 A Regularização Fundiária de Interesse Social como mecanismo de promoção do direito à moradia para as mulheres

A experiência das mulheres nas cidades se caracteriza por diferentes dimensões, resultantes de escalas de poder reproduzidas nesses espaços, que se refletem sobre os corpos, as habitações, os bairros, as cidades e as nações (GALETTI; DRUMOND, 2020). Logo, complexas relações se constroem nesses lugares, as quais podem ser mecanismos para abusos, exclusões e dificuldade de acesso a direitos básicos para uma vida digna.

Neste sentido, Bourdieu (1997) aponta que

não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo dissimulada pelo *efeito naturalização* que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta: diferenças produzidas pela lógica histórica podem, assim, parecer surgidas da natureza das coisas (basta pensar na ideia de “fronteira natural”). É o caso, por exemplo, de todas as projeções espaciais da diferença social entre os sexos (na igreja, na escola, nos lugares públicos e até em casa) (BOURDIEU, 1997, p. 160).

Assim, essas relações de poder construídas a partir de visões biologizantes, com base nas diferenças entre os sexos, firmaram-se em práticas e representações sociais e culturais, organizando toda uma vida social e reproduzindo ao longo do tempo uma estrutura que distribui desigualmente o poder entre os sexos (ALFONSIN, 2009). Ainda por este ângulo, Bourdieu (2012) evidencia que

a divisão entre os sexos parece estar “na ordem das coisas” [...], está presente, ao mesmo tempo, em estado objetivado nas coisas (na casa, por exemplo, cujas partes são todas “sexuadas”), em todo o mundo social e, em estado incorporado nos corpos e no *habitus* dos agentes, funcionando como sistemas de esquemas de percepção, de pensamento e de ação. [...] Essa experiência apreende o mundo social e suas arbitrarias divisões, a começar pela divisão socialmente construída entre os sexos, como naturais, evidentes e, adquire, assim, todo um reconhecimento de legitimação (BOURDIEU, 2012, p. 17).

A partir dessa lógica, as cidades apresentaram, desde a sua fundação, ideologias que desconsideraram perspectivas e necessidades das mulheres, e continuam marcadas por esse modelo de construção. O próprio planejamento urbano e as políticas urbanas e habitacionais nas cidades brasileiras, em geral, não mostraram-se, por exemplo, preocupados com questões específicas relacionadas às condições de vida das mulheres nesses espaços, conforme crítica apresentada por Alfonsin (2009), ao alertar que

o Direito urbanístico, que “regula” toda a vida urbana, tem cumprido com o papel de legitimar o espaço das cidades como um território que reforça a desigualdade nas relações de gênero e como uma arena em que as “regras do jogo” têm sido desfavoráveis às mulheres, seja através de expressas disposições legais, seja por omissão (ALFONSIN, 2009, p. 5).

Considerando que as mulheres, via de regra, e por razões históricas, assumem as responsabilidades com o trabalho doméstico e reprodutivo, estão mais intimamente ligadas ao espaço de moradia e seu entorno, logo, são diretamente afetadas por políticas habitacionais e urbanísticas, assim como pela (in)segurança do direito de morar (ALFONSIN, 2009).

Assim, fatores como “qualidade da casa, sua localização, as possibilidades de acesso aos serviços básicos como saneamento, água encanada, luz elétrica, transporte público, pavimentação, equipamentos de saúde, educação e lazer” (ALFONSIN, 2009, p. 3) são determinantes para a garantia da qualidade de vida dessas mulheres, principalmente, quando desempenham dupla jornada de trabalho, dentro e fora do lar.

Ressalte-se que o direito à moradia esteve consagrado desde bem antes da sua instituição no ordenamento jurídico brasileiro, em instrumentos jurídicos internacionais, como a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, que estabelece em seu artigo 25, item 1, que

todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (UNESCO, 1998, p. 5).

Além da referida Declaração, diversos outros documentos internacionais versaram sobre a temática, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, o qual previu no artigo 11, § 1º, que

os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (ONU, 1966, p. 5).

E, do mesmo modo, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1966, que atentou para a importância da garantia do direito à habitação independente de raça, cor ou etnia, como o discriminado no texto do seu artigo V, alínea “e”, item iii, o qual dispunha que

os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas as formas e a garantir o direito de cada uma à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos:
[...]
e) direitos econômicos, sociais, culturais, principalmente:
iii) direito à habitação; [...] (UNESCO, 1998, p. 3).

Tais preceitos foram, posteriormente, incorporados pela legislação brasileira por meio do Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288 de 2010 (BRASIL, 2010), em capítulo destinado ao tratamento do direito à moradia, que prevê nos artigos 35 a 37 a garantia de implementação de políticas públicas que assegurem o direito à moradia

adequada à população negra, reintegrando-a à dinâmica urbana e promovendo melhorias em sua qualidade de vida e no ambiente em que vivem, bem como o acesso à assistência técnica e jurídica em processos de regularização fundiária e melhoria habitacional, levando em conta as peculiaridades sociais, econômicas e culturais da população negra (BRASIL, 2010).

Por outro prisma, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 assegura o direito à habitação em condições de igualdade entre mulheres e homens, no seu artigo 14, item 2, alínea “h”, o qual determinou que os Estados-Partes deveriam adotar

todas as medias apropiadas para eliminar a discriminación contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular as segurar-lhes-ão o direito a:

[...]

h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.” (ONU, 2013, p. 23-24).

Portanto, esses instrumentos internacionais introduziram em seus textos importantes dispositivos de destaque e protecionismo ao direito à moradia, observados os marcadores de gênero e raça que, somados às pressões dos movimentos sociais no Brasil, proporcionaram também a ampliação do enfoque na legislação nacional, com a designação, por exemplo, de *status* constitucional ao direito à moradia, por meio da sua inserção como direito social no texto da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 26/2000 (BRASIL, 2000), bem como através da criação de normas infraconstitucionais sobre o tema.

A princípio, na história das Constituições brasileiras, anteriores a do ano de 1988, pouco foi tratado sobre a questão do direito à moradia. Nas Constituições de 1824 (BRASIL, 1824) e 1891 (BRASIL, 1891), não houve abordagem específica quanto ao tema; mais adiante, na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), foram inclusos os direitos sociais e as garantias e direitos individuais, entretanto, o direito à moradia ainda não aparecia de forma relevante, porém, pela primeira vez destacou-se a função social da propriedade, no artigo 113, item 17 da referida Constituição, o qual preceituava que

a Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação

por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (BRASIL, 1934, n.p.).

De forma semelhante, a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), outorgada por Getúlio Vargas, em um processo de golpe de Estado, também não trouxe nenhum dispositivo destinado ao tratamento específico ao direito à moradia, ressalvando-se que durante o período de vigência desta, considerando o contexto histórico em que o Brasil se encontrava, houve a inobservância de diversos direitos sociais e garantias fundamentais. Por outro lado, com a promulgação da Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), ocorreu uma ampliação dos direitos sociais, com a instituição do direito à propriedade privada (artigo 145, §16); de uma categoria de usucapião *pro-labore* e para fins de moradia (artigo 156, §3º); contando ainda com a presença novamente da disposição relativa à função social da propriedade (artigo 147) e; destacando-se o princípio da existência digna, presente na redação do artigo 145. Contudo, tendo em vista o regime ditatorial instaurado no país, grande parte dos direitos alcançados não obtiveram efetividade.

Já a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967) e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (BRASIL, 1969), que deu nova redação à primeira, não promoveram avanços no trato dos direitos sociais e fundamentais; pelo contrário, por conta do momento político conflituoso enfrentado no país, tais direitos passaram por um retrocesso e durante algum tempo deixaram de ser garantidos.

Enfim, em 1988, após diversas discussões e várias emendas, em 5 de outubro, promulgou-se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) e, por meio dela, foram resgatados os direitos e garantias fundamentais.

Acerca do direito à moradia, na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), este, a princípio, apresentava-se de forma indireta, a partir da interpretação dos artigos 182 e 183, referentes ao capítulo voltado à Política Urbana, que dispunham:

art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

[...]

art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” (BRASIL, 1988, n.p.).

A eles se somaram o estabelecimento da competência dos entes federativos para a realização de programas sociais de construção de moradias e melhoria das condições de habitação (artigo 23, IX); e da competência da União na instituição de normas gerais de desenvolvimento urbano, incluindo habitação (art. 21, XX); além da garantia de salário mínimo aos trabalhadores, de modo a permitir-lhes o sustento de necessidades básicas, como a moradia (artigo 7º, IV) e, também, a manutenção e fortalecimento de direitos ressaltados em constituições anteriores, como o da função social da propriedade (artigo 5º, XXIII).

Contudo, foi com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26/2000 (BRASIL, 2000) que o direito à moradia recebeu o *status* de direito social, compreendido entre os demais direitos do artigo 6º da Constituição de 1988, que define como direitos sociais a “educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988, n.p.).

A partir desse avanço constitucional foi dado o impulso necessário para a criação de outros mecanismos postos no ordenamento jurídico relacionados ao planejamento urbano e à promoção da moradia que, até então, vinham sendo regulados pela Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979) – de parcelamento e uso do solo –, a qual dispunha acerca da execução dos desmembramentos e loteamentos em solo

urbano, bem como dos requisitos de infraestrutura necessários para esse fim, compreendida enquanto um marco evolutivo sobre a ordem regida pelo Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), altamente protecionista no que dizia respeito à propriedade privada.

Um dos instrumentos reformadores, instituídos após a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), foi a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001a), também conhecida como Estatuto da Cidade, destinada a regulamentar o capítulo sobre a Política Urbana na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a fim de auxiliar os governos municipais na gestão do meio ambiente urbano e no combate aos conflitos urbanos, sociais e ambientais, resultantes do desenvolvimento acelerado das cidades.

Ressalta-se o papel de destaque dado aos municípios na Constituição e instrumentalizado no Estatuto da Cidade para a direção do planejamento urbano local, bem como para a condução da organização espacial da cidade, conforme disposição constitucional do artigo 30, inciso VIII, o qual determina que “compete aos municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 2001, n.p.).

Este fato, nas palavras de Fernandes (2006), significa a atribuição especial ao governo municipal para

promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo. Para tanto, foi dado ao município o poder de, através de leis e diversos instrumentos urbanísticos, determinar a medida desse equilíbrio possível entre interesses sociais e coletivos quanto à utilização desse bem não renovável essencial ao desenvolvimento sustentável da vida nas cidades: o solo urbano (FERNANDES, 2006, p. 259).

Ao mesmo tempo em que o Estatuto da Cidade regulamentou os instrumentos urbanísticos atribuídos na Constituição e reforçou o papel dos municípios nos processos de gestão e ordenamento do solo, também incluiu novas ferramentas de apoio aos procedimentos regulatórios de ocupação, uso e desenvolvimento do solo.

A relação entre esses mecanismos é evidenciada por Fernandes (2006), ao esclarecer que

de fato, a combinação entre os instrumentos regulatórios tradicionais do planejamento urbano – zoneamento, loteamento/desmembramento, taxas de ocupação, modelos de assentamento, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, recuos, etc. – com os instrumentos indutores regulamentados pelo

Estatuto da Cidade – determinação de edificação/parcelamento/utilização compulsórios, aplicação extrafiscal do IPTU progressivo no tempo, imposição de desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública, estabelecimentos do direito de superfície, uso do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir –, com certeza abriu todo um novo e amplo leque de possibilidades para a ação dos municípios na construção de uma nova ordem urbana economicamente mais eficiente, politicamente mais justa e mais sensível às questões sociais e ambientais das cidades (FERNANDES, 2006, p. 261).

Outra importante medida trazida pelo Estatuto da Cidade, foi a atribuição de destaque ao Plano Diretor, necessário para o planejamento urbano adequado, que se tornou obrigatório na ocorrência dos casos elencados no artigo 41, da Lei nº 10.257/2011, como em cidades

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- VI - incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001, n.p.).

Nessa perspectiva, a essencialidade do Plano Diretor é enfatizada por Lira (2014), ao atentar que

a ocupação do espaço urbano não se pode fazer aleatoriamente, impondo-se, como inafastável, a formulação de um plano diretor, consubstanciando um planejamento essencial à apropriação equilibrada do dito espaço, sem exclusões e segregações sociais, buscando boa qualidade de vida, editado em nível legislativo assecuratório de sua não modificação por influência de interesses subalternos ou conjunturais (LIRA, 2014, p. 266).

Salienta-se, ainda, uma das principais inovações promovidas pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a), definida no artigo 2º, que dispõe sobre os critérios que devem orientar a política urbana, apresentando o direito às cidades sustentáveis como uma de suas principais diretrizes, e entendendo o direito à moradia como um dos vieses para a concretização desse modelo de cidade. E, para a materialização do direito social à moradia, destaca-se o mecanismo da regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas, conforme redação dos incisos I e XIV, do referido artigo, o qual preceitua que

a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. (BRASIL, 2001, n.p.).

Portanto, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a) constituiu-se um diploma legal que apresentou mudança de paradigmas, vindo para complementar as lacunas dos dispositivos constitucionais sobre política urbana e fornecer assistência ao poder público no controle da gestão urbana, conforme fatores econômicos, sociais e ambientais adequados à realidade atual da sociedade, inclusive, proporcionando aos municípios maior autonomia, com vistas à recuperação de suas políticas de desenvolvimento urbano local.

Apesar dessas mudanças, ainda não havia sido introduzido, até então, no ordenamento jurídico brasileiro, instrumento normativo que estabelecesse, de forma clara, a garantia da posse da terra às mulheres e a titulação em seu nome, o que só veio a acontecer com a criação da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009a), instituidora do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Tal cenário evidencia as origens da legislação e das políticas públicas brasileiras, constituídas, a princípio, em contextos fortemente marcados por ideologias patrimonialistas, patriarcais e racistas, através dos quais os indivíduos, ao invés de serem considerados sujeitos de direitos, eram encarados como “objetos de regulação estatal” (NARDI; RIOS; MACHADO, 2012, p. 261) e, em razão disso, as liberdades individuais e a dignidade humana foram construídas em bases fragilizadas. Logo, os mais prejudicados acabaram sendo aqueles que não fazem parte dos grupos dominantes criadores e executores das leis e políticas públicas, caracterizados, principalmente, por homens, brancos, heterossexuais.

Neste sentido, a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) revela que, em diversos momentos da história, muitas vezes, em razão da cultura política do país, as mulheres foram tratadas como “beneficiárias passivas de políticas assistenciais” (AMB, 2009, p. 9), relacionadas principalmente às questões reprodutivas e de cuidados. Tal contexto foi se modificando mediante muita luta dos movimentos sociais, com destaque aos movimentos de mulheres e feministas que, ao final da década de 1980 e princípio de 1990, alcançaram uma nova posição às mulheres, inclusive sob o

olhar do Estado, enquanto sujeitos fundamentais à democratização do país e da gestão pública (AMB, 2009).

Diante disso, cabe ressaltar a intensa atuação desses movimentos populares pela promoção e garantia de direitos sociais, como o direito à moradia, que nos primeiros 10 anos da década de 2000, alcançaram importantes avanços na legislação, como exemplo, a Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), instituidora do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, criou-se o Ministério das Cidades (2003) e, em seguida, o Conselho das Cidades (2006).

Em 2009, com o estabelecimento do Programa de Aceleração do Crescimento II (PAC), destinou-se capítulo específico à questão, atinente ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009 (BRASIL, 2009a). A referida lei veio regulamentar também o processo de regularização fundiária dos assentamentos localizados em áreas urbanas, apresentando uma série de medidas – jurídicas, urbanístico-ambientais, socioeconômicas – a serem seguidas para a regularização de interesse social, pretendendo fornecer, para além do título de posse, a adequação da área, de modo a garantir também a qualidade de vida da população e o acesso a serviços públicos.

O artigo 48 da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009a) apresenta os princípios que deveriam ser observados nas ações de regularização fundiária, com o propósito de que, por meio da garantia do direito à moradia, ocorresse também a concretização da cidadania, dentre os quais

- I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- V – concessão do título preferencialmente para a mulher (BRASIL, 2009, n.p.).

Nota-se que, pela primeira vez, é deliberada a concessão do título de legitimação de posse/propriedade em nome da mulher, passo importante para transformações no meio urbano, pois, segundo afirma Alfonsin (2009), a regularização

fundiária deve ser compreendida como um dos processos para alcançar a reforma urbana, por meio da qual homens e mulheres precisam ser vistos enquanto sujeitos.

Importa salientar a necessidade de medidas nesse sentido, visto que, como apontam Cavallero e Gago (2020), as violências econômicas relacionadas ao acesso à moradia são intensificadas através da violência de gênero, que se materializa em violências dentro do próprio lar – doméstica –, e em ameaças e ataques causados por proprietários e imobiliárias – violência proprietária –, que atingem, principalmente, “mulheres, lésbicas, travestis e pessoas trans” (CAVALLERO; GAGO, 2020, n.p.).

Nessa lógica, o documento intitulado Estratégia de Montevidéu para a Implementação da Agenda Regional de Gênero no Âmbito do Desenvolvimento Sustentável até 2030, aprovado na XIII Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, dispõe acerca da persistência das “barreiras para que as mulheres tenham acesso a recursos produtivos” (CEPAL, 2017, p. 16), dentre eles, a terra. Tais fatores deixam claro o caráter estrutural das desigualdades de gênero.

A referida Agenda identifica os acordos para a igualdade de gênero e autonomia das mulheres em relação às diversas problemáticas associadas aos direitos humanos, reconhecendo-as como sujeitos de direitos e o Estado como garantidor desses direitos, afirmando seu caráter “universal, indivisível, inalienável e interdependente”, dentre eles os “direitos econômicos, sociais e culturais”, e inserido entre esses o direito à terra (CEPAL, 2017, p. 10).

Da mesma forma, dados da IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada em Pequim, 1995, indicam que a pobreza das mulheres está relacionada diretamente com a ausência de oportunidades e de autonomia econômica, e pela falta de acesso aos recursos econômicos, inclusive crédito, e à propriedade da terra (ONU, 1995). É necessário, portanto, a adoção de políticas e estratégias de desenvolvimento que levem em conta as demandas das mulheres, como o disposto no item 58, alínea m da Declaração e Plataforma de Ação (ONU, 1995) para

facilitar às mulheres moradia a preços razoáveis e o acesso à terra, mediante, entre outras coisas, a eliminação de todos os obstáculos que impedem esse acesso, com especial ênfase na satisfação das necessidades das mulheres, especialmente daquelas que vivem na pobreza e as chefes de família (ONU, 1995, p. 166).

Assim como, a Nova Agenda Urbana, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III,

realizada em Quito, 2016, evidenciou a situação das mulheres e meninas moradoras de assentamentos urbanos, vislumbrando a necessidade da construção de cidades e assentamentos que

alcancem igualdade de gênero e empoderem todas as mulheres e meninas, garantindo a participação plena e efetiva das mulheres e direitos iguais em todas as áreas e em funções de liderança em processos decisórios em todos os níveis; garantindo emprego decente e remuneração igual para trabalho igual ou de igual valor para todas as mulheres; e previnam e eliminem todas as formas de discriminação, violência e assédio contra mulheres e meninas em espaços públicos e privados (ONU, 2017, p. 5).

Logo, o reconhecimento da “segurança no exercício do direito de morar” (ALFONSIN, 2009, p. 3) é fundamental para evitar a exposição das mulheres a situações de violência (ROLNIK, 2011b), quaisquer que sejam, principalmente por aquelas que têm no espaço privado da casa extensão do seu espaço de atuação, trabalho e cuidado.

Em vista disso, a segurança da posse encontra-se elencada entre os 7 elementos que instrumentalizam o direito à moradia, juntamente com a habitabilidade, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, localização adequada, adequação cultural, não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, e custo acessível (ROLNIK, 2011a).

No que diz respeito ao elemento da segurança da posse, principalmente voltado à mulher, viabiliza a estabilidade e segurança no exercício de morar, evitando ameaças ou ações efetivas de despejos e remoções, além da violência exercida dentro do próprio lar por marido/companheiro ou outro familiar, considerando que a titulação da propriedade em nome do homem, cenário que durante muito tempo predominou na legislação brasileira e, até hoje, persiste em várias partes do mundo, expõe a mulher a situações de maior vulnerabilidade perante as ações do homem e, ainda, impede o alcance da sua autonomia, já que dificulta a inscrição da mulher em programas de crédito ou empréstimo e a realização de investimentos em sua moradia, bem como a abertura de negócios para aquisição de renda própria (ROLNIK, 2011a).

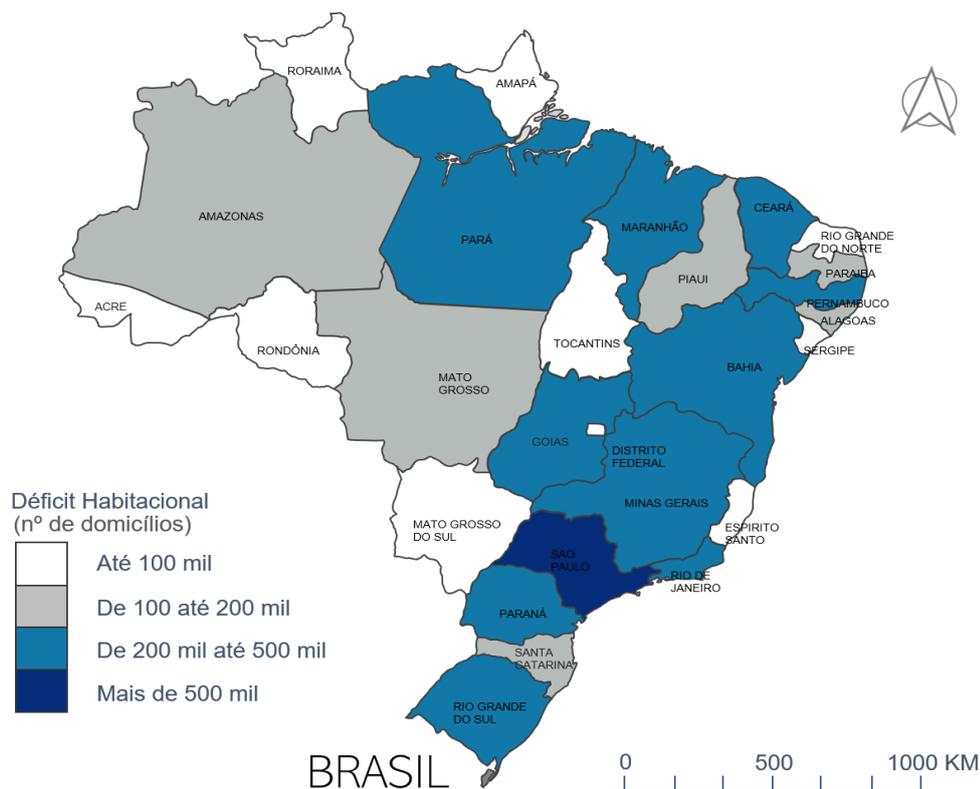
Tais fatores, além de impactar materialmente na vida das mulheres, causam também traumas psicológicos, pois, ao não encontrarem outra opção de moradia, acabam sendo submetidas à violência doméstica física e psicológica, ou, por outro lado, nas ações de remoções executadas de maneira violenta, suportam “grande estresse psicológico e desestabilização do ambiente familiar”, como aponta Rolnik (2011a, p. 11), ao se verem diante da destruição da sua casa e de seus bens, além

da possibilidade da ocorrência de “abusos verbais e espancamentos, estupros e até assassinatos” (ROLNIK, 2011a, p. 11) decorrentes da, anteriormente referida, violência proprietária (CAVALLERO; GAGO, 2020).

Isto posto, cabe destacar que o acesso e controle sobre a terra pelas mulheres, conforme ressalta Rolnik (2011b), relaciona-se também com a qualidade da habitação necessária a essas mulheres, que têm o seu dia a dia diretamente afetado pela ausência de políticas adequadas de habitação e urbanização (ALFONSIN, 2009), uma vez que a ausência da posse regularizada dificulta o acesso a serviços urbanos essenciais, como saneamento, energia, água, escolas, postos de saúde e equipamentos de lazer.

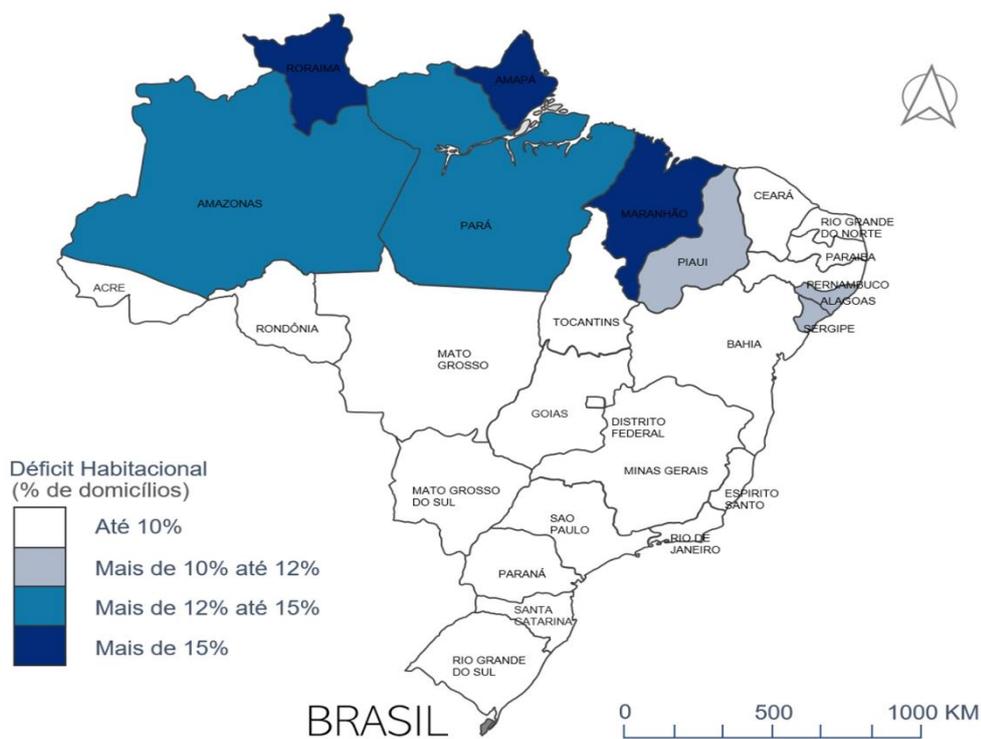
Segundo dados apresentados pela Fundação João Pinheiro (FJP), o *déficit* habitacional no Brasil, caracterizado pela ausência de moradias necessárias para responder às necessidades habitacionais e pelas habitações que não atendem aos requisitos mínimos habitacionais (FJP, 2021), correspondeu, em 2019, a 5,876 milhões de domicílios, estando 5,044 milhões localizados na área urbana. A região Norte apresentou um *déficit* de 719 mil domicílios, ficando em terceiro lugar, em termos absolutos, dentre as grandes regiões, estando o Pará entre os estados que apresentaram *déficit* acima de 200 mil domicílios (figura 5). Em termos relativos, a região Norte também apresentou um dos maiores números, com um *déficit* equivalente a 12,9% da quantidade de domicílios particulares permanentes e improvisados (figura 6).

Figura 5 – Brasil: mapa do *déficit* habitacional total segundo unidades da federação – 2019.



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, 2021), adaptado pela autora.

Figura 6 – Brasil: mapa do *déficit* habitacional relativo ao total de domicílios particulares permanentes e improvisados segundo unidades da Federação – Brasil.



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, 2021), adaptado pela autora.

Evidencia-se que, quando considerado o responsável pelo domicílio, os números apontam que o *déficit* habitacional no país atinge principalmente os lares chefiados por mulheres, revelando que 60% dos domicílios com *déficit* habitacional têm como chefe de família uma mulher (FJP, 2021). Na região Norte este *déficit* é de 55,9%, em comparação a 44,1% quando se trata de domicílios chefiados por homens. No Pará, o percentual cai para 52% e 48%, respectivamente; no entanto, o percentual se eleva consideravelmente na Região Metropolitana de Belém, cujo *déficit* habitacional é 66,5% dos domicílios com mulheres enquanto pessoas de referência e 33,5% ao se tratar de homens como pessoas de referência, figurando acima, inclusive, da média nacional (FJP, 2021).

A tabela 3 aponta ainda os números representativos dos componentes do *déficit* habitacional no Brasil, constituído pela habitação precária, coabitação e ônus excessivo de aluguel, através dos quais se demonstra claramente a incidência predominante destes componentes sobre os lares cuja chefia é de uma mulher.

Tabela 3 – Brasil: componentes do *déficit* habitacional por sexo do responsável pelo domicílio segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas – 2019.

Especificações	Componentes					
	Habitação precária		Coabitação		Ônus excessivo com aluguel	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Norte	139.248	171.028	118.542	139.665	59.669	91.452
Rondônia	13.453	21.048	4.275	5.359	5.676	10.536
Acre	3.397	4.215	3.348	5.652	2.959	3.714
Amazonas	28.310	36.425	25.730	40.356	14.367	23.415
RM Manaus	12.048	14.994	14.290	25.782	12.510	20.614
Roraima	3.472	3.404	2.255	4.557	5.023	5.133
Pará	76.253	83.499	71.741	65.885	22.128	34.792
RM Belém	4.341	9.934	14.872	27.355	7.386	15.603
Amapá	5.060	11.652	5.381	13.584	2.554	3.742
RM Macapá	3.052	7.859	3.525	11.292	2.423	3.112
Tocantins	9.339	10.786	5.812	4.271	6.962	10.121
Nordeste	261.726	373.344	198.287	251.131	260.290	435.187
Maranhão	101.324	109.672	39.291	41.169	11.670	26.368

RM Grande São Luís	2.310	4.969	11.041	11.503	4.448	9.612
Piauí	30.783	45.666	14.306	11.863	3.042	9.530
RIDE Grande Teresina	7.578	9.670	5.481	7.433	1.891	3.485
Ceará	12.753	16.159	32.196	37.124	58.915	81.940
RM Fortaleza	1.667	3.109	10.152	15.524	31.761	45.018
Rio Grande do Norte	10.459	17.507	9.108	13.742	12.261	30.711
RM Natal	750	1.345	2.663	8.052	7.081	15.516
Paraíba	15.504	29.315	17.029	15.921	21.380	33.234
RM João Pessoa	3.852	6.002	6.160	7.026	10.021	13.876
Pernambuco	10.819	21.432	29.403	36.443	62.654	86.147
RM Recife	2.367	7.667	11.110	19.805	29.399	42.928
Alagoas	11.594	18.889	16.401	14.297	27.708	37.696
RM Maceió	1.061	1.355	7.226	4.418	22.607	26.455
Sergipe	9.887	14.369	2.821	10.879	11.654	31.711
RM Aracaju	2.350	1.822	787	4.438	6.756	20.181
Bahia	58.604	99.324	37.631	69.693	51.007	97.850
RM Salvador	3.090	13.266	1.724	20.911	19.167	51.550
Sudeste	91.015	189.251	188.293	272.851	583.818	961.892
Minas Gerais	29.591	83.589	33.059	50.960	135.091	164.194
RM Belo Horizonte	1.284	3.777	5.473	14.777	36.836	44.898
Espírito Santo	3.693	2.422	8.104	10.110	21.294	37.700
RM Grande Vitória	564	679	3.956	5.606	10.573	17.700
Rio de Janeiro	19.530	50.904	41.991	71.841	113.305	183.673
RM Rio de Janeiro	15.338	44.539	32.772	52.266	86.291	130.412
São Paulo	38.201	52.337	105.139	139.940	314.128	576.325
RM São Paulo	18.496	36.902	50.773	73.245	139.081	272.207
Sul	76.636	83.788	42.638	52.511	139.937	223.362
Paraná	25.358	30.558	14.716	24.700	59.276	92.543
RM Curitiba	10.857	9.100	4.424	8.603	18.492	32.629
Santa Catarina	20.085	19.146	11.030	10.631	31.478	58.423

RM Florianópolis	1.398	2.173	2.817	1.015	7.829	16.681
Rio Grande do Sul	31.192	34.083	16.892	17.181	49.183	72.396
RM Porto Alegre	15.674	15.945	6.645	3.472	16.770	32.080
Centro-oeste	43.148	54.366	45.474	48.982	104.766	175.366
Mato Grosso do Sul	5.604	8.188	9.318	10.167	18.383	20.306
Mato Grosso	16.227	17.490	10.245	11.846	16.681	28.671
RM Vale do Rio Cuiabá	3.002	8.221	1.923	5.763	5.358	7.426
Goiás	18.700	23.296	21.903	17.718	46.070	81.735
RM Goiânia	920	2.352	5.522	6.371	17.751	34.977
Distrito Federal	2.617	5.392	4.008	9.250	23.632	44.654
Brasil	611.808	870.777	593.234	765.140	1.148.480	1.887.259
Total das RMs	111.998	205.679	203.336	334.657	494.431	856.961
Demais áreas	499.810	665.098	389.898	430.483	654.049	1.030.298

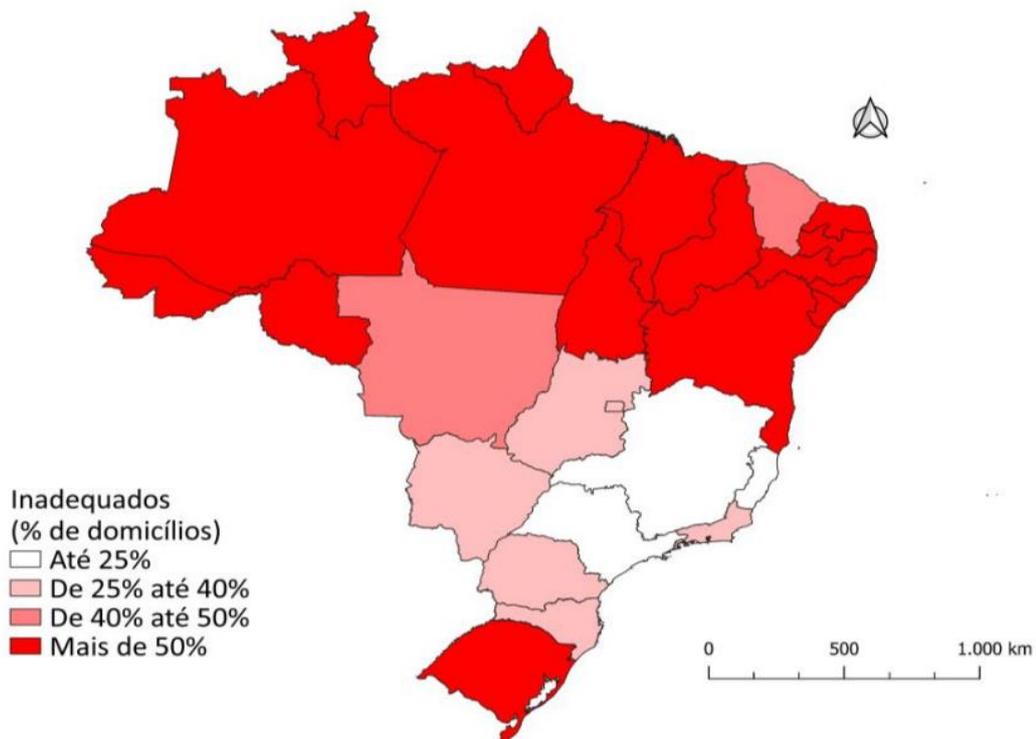
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP, 2021), adaptado pela autora.

Associado ao *déficit* habitacional, que demanda a construção de novas moradias, segundo a Fundação João Pinheiro (FJP, 2020), o Brasil apresenta também elevados índices de inadequação das moradias, considerando fatores como carência de infraestrutura urbana, carência edilícia e inadequação fundiária, os quais referem-se à necessidade da realização de melhorias na habitação, sem precisar substituí-la.

A região Norte, de acordo com dados obtidos em 2019, foi apontada como uma das regiões com maior percentual de inadequação nos domicílios (figura 7), apresentando 3 de seus estados com os maiores índices: Amapá, com 87,96%; Acre, com 85,36% e Pará, com 83,72% (FJP, 2020).

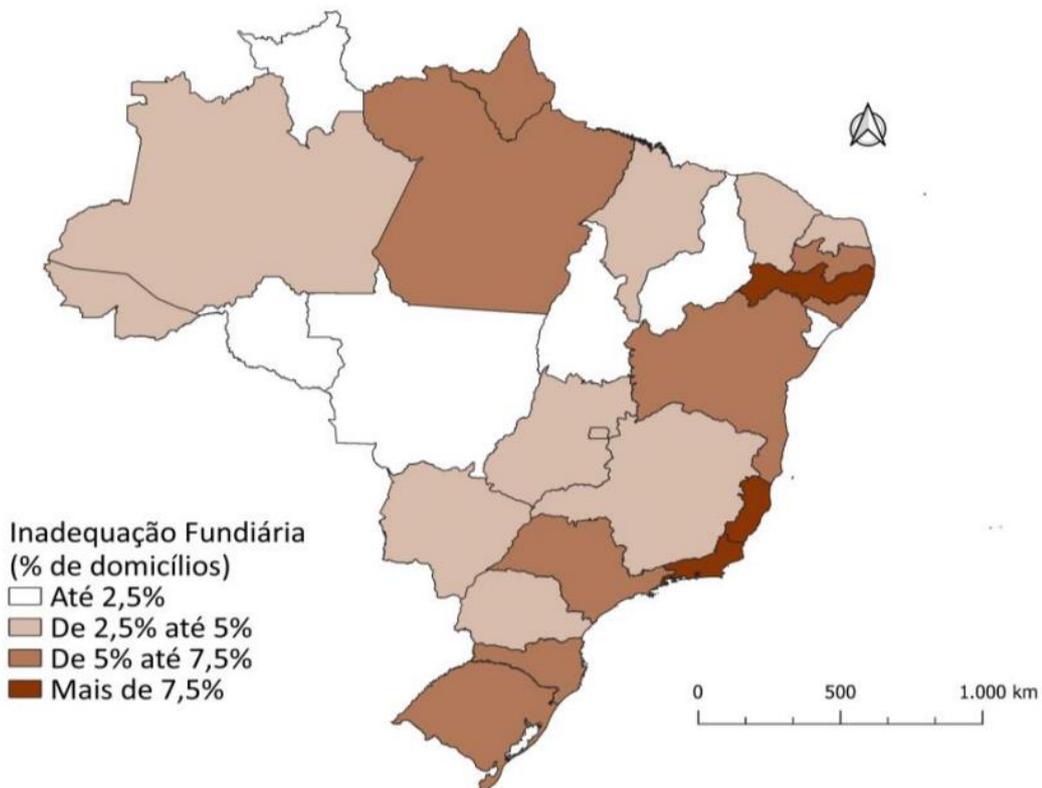
Destaca-se, dentre os elementos de inadequação das moradias, a inadequação fundiária, que corresponde aos casos em que o morador ou moradora detém a posse do imóvel, no entanto, não possui a propriedade, gerando a insegurança da posse desse bem. Segundo os dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2020), obtidos em 2019, o Brasil apresentou um total de 3.557.117 domicílios nesta condição dentre os domicílios particulares permanentes urbanos; e o estado do Pará aparece entre os estados que compõem a segunda maior faixa de percentual de insegurança fundiária, entre 5% e 7,5% (figura 8).

Figura 7 – Brasil: mapa dos domicílios inadequados por estados – 2019.



Fonte: FJP (2020).

Figura 8 – Brasil: mapa da inadequação fundiária – 2019.

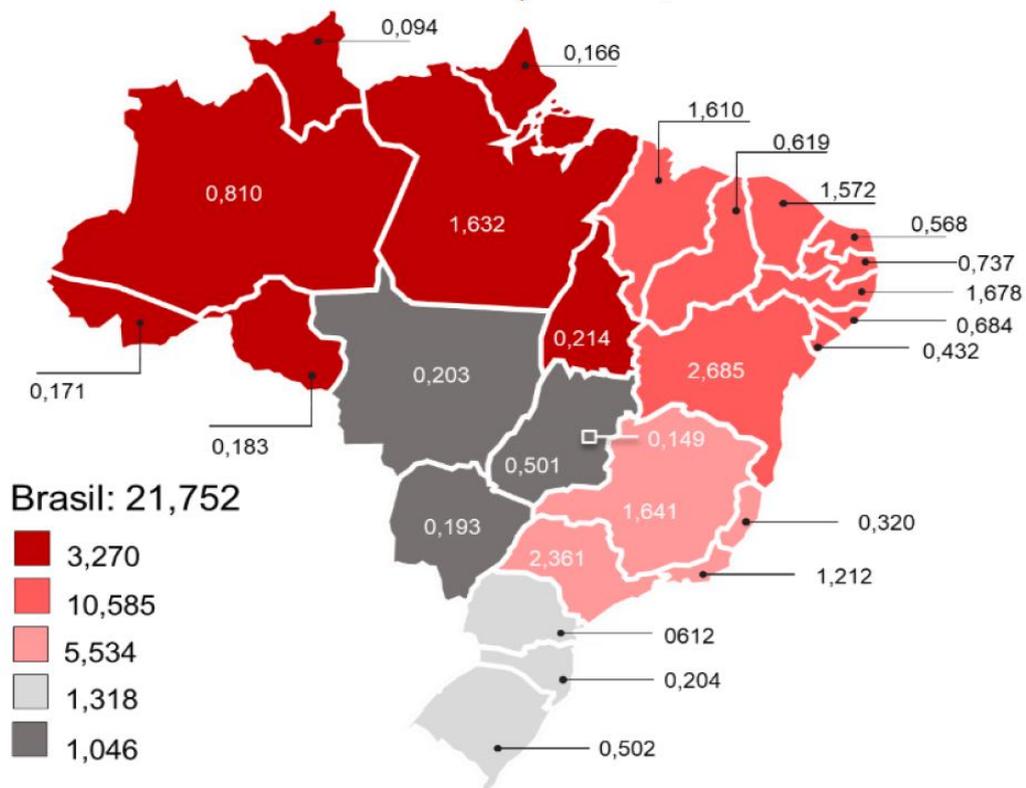


Fonte: FJP (2020).

Importa salientar ainda que, conforme aponta o IBGE (2019), a pobreza monetária está diretamente relacionada às precariedades e vulnerabilidades habitacionais, logo, considerando que 63% das casas chefiadas por mulheres pretas ou pardas, sem cônjuge e com filhos de até 14 anos encontravam-se, em 2018, abaixo da linha da pobreza, estas constituem o grupo mais intensamente atingido pelo *déficit* e inadequações das moradias. Ressalte-se, inclusive, que, segundo dados do Instituto Trata Brasil (2022), em 2019, a inserção das mulheres em situação de pobreza autodeclaradas pretas, pardas e indígenas equivale a aproximadamente 3/4 das brasileiras nessas condições, “16,216 milhões de um total de 21,752 milhões de mulheres (74%)” (TRATA BRASIL, 2022, p. 19).

A figura 9, a seguir, demonstra a distribuição de mulheres abaixo da linha da pobreza de acordo com os estados e regiões, em 2019, evidenciando o estado do Pará entre os estados com os maiores quantitativos de mulheres em situação de extrema pobreza.

Figura 9 – Brasil: mapa do número de mulheres abaixo da linha de pobreza, em milhões de pessoas, por estados e regiões, 2019.



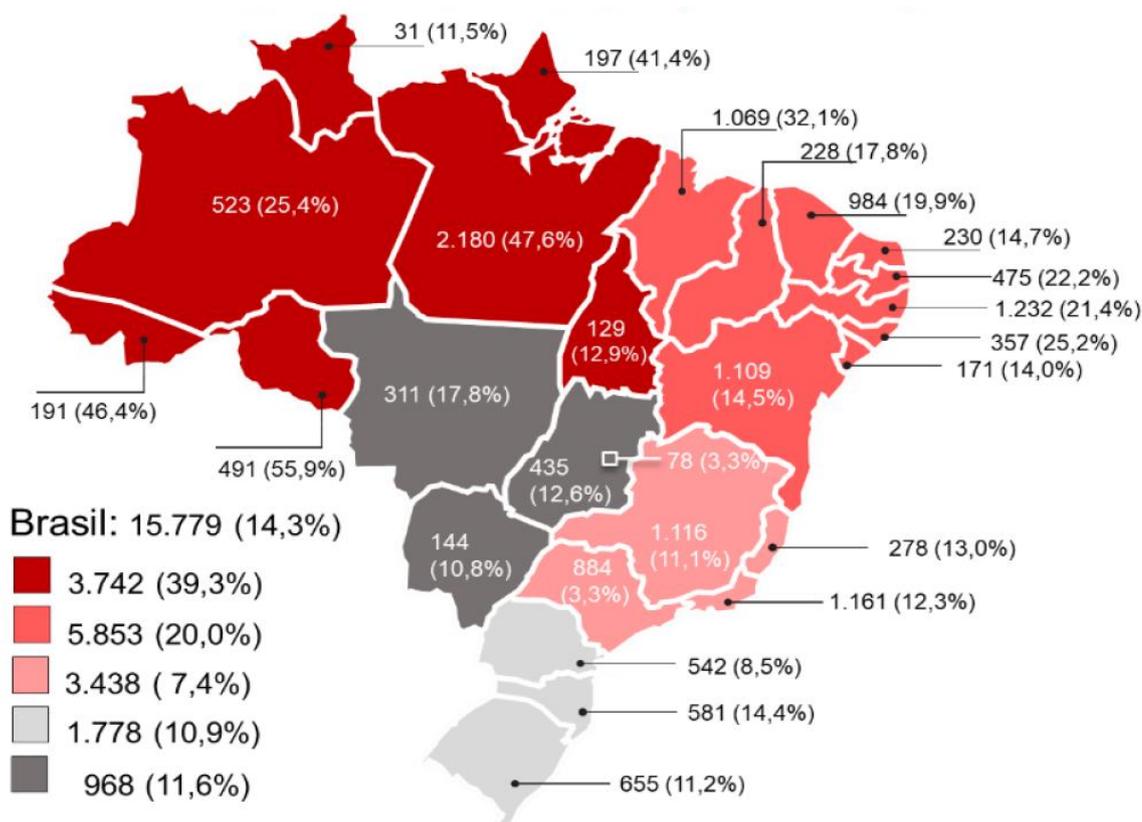
Fonte: Trata Brasil, 2022.

Neste sentido, o IBGE (2020) demonstrou também que nos arranjos familiares constituídos por mulheres chefes de família, sem cônjuge e com filhos de até 14 anos,

os gastos foram elevados com itens relacionados à habitação, como aluguel, condomínio, água e esgoto, energia elétrica e gás doméstico, no período de 2017 e 2018, comprometendo em média 15,4% da renda familiar, correspondendo a mais que o dobro dos valores verificados em domicílios formados por casais (7,3%), e unipessoais (11%). Destaca-se ainda que o comprometimento financeiro com os itens mencionados foi mais elevado entre a população preta e parda, de 7,5% a 8,8%, em comparação à população branca, de 6,6% a 7,6%.

Levando em conta que as condições de moradia são fundamentais para a manutenção da qualidade de vida e saúde das mulheres, é relevante atentar para o fato de que, de acordo com informações levantadas pelo Instituto Trata Brasil (2022), em 2019, 15,8 milhões de mulheres, equivalente a um total de 14,6% da população, informaram não ter acesso à água tratada em suas casas, resultado de serviços de saneamento deficitários, os quais mostraram-se ainda mais precários na região Norte, atingindo 40,7% da população, com destaque ao estado do Pará, que apresentou, no total, 50,1% da população atingida pela falta de acesso à água tratada, e quanto à população feminina, 47,6% (figura 10).

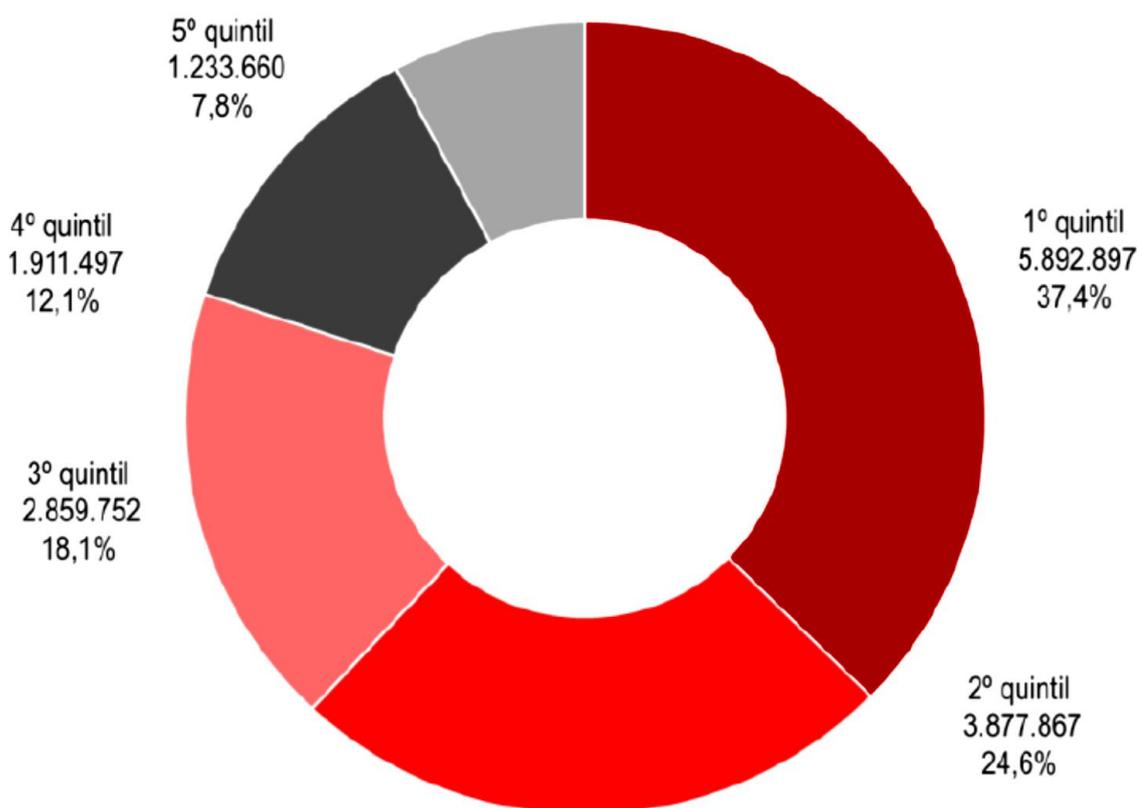
Figura 10 – Brasil: mapa do número de mulheres sem abastecimento de água por rede geral em mil pessoas e % da população feminina, por estados e regiões, 2019.



Fonte: Trata Brasil (2022).

Atenta-se para o fato de que a ausência do acesso a serviços de água tratada ocorre principalmente nos lares das mulheres que compõem as classes sociais mais baixas, logo, como aponta o Instituto Trata Brasil (2022), conforme gráfico 2, no ano de 2019, entre os 10% das moradias pertencentes à população mais pobre do país (1º quintil), 37,4% mostraram a inexistência de acesso a água tratada para as mulheres. Por outro lado, dos 10% das moradias referentes à população mais rica do país (5º quintil), apenas 7,8% dessas não forneciam acesso à água tratada às mulheres, devendo-se ressaltar que, quanto a estas últimas, a maioria correspondia a casas localizadas em propriedades rurais afastadas.

Gráfico 2 – Brasil: distribuição por classe de rendimento do *déficit* de acesso à rede geral de água da população feminina, 2019.

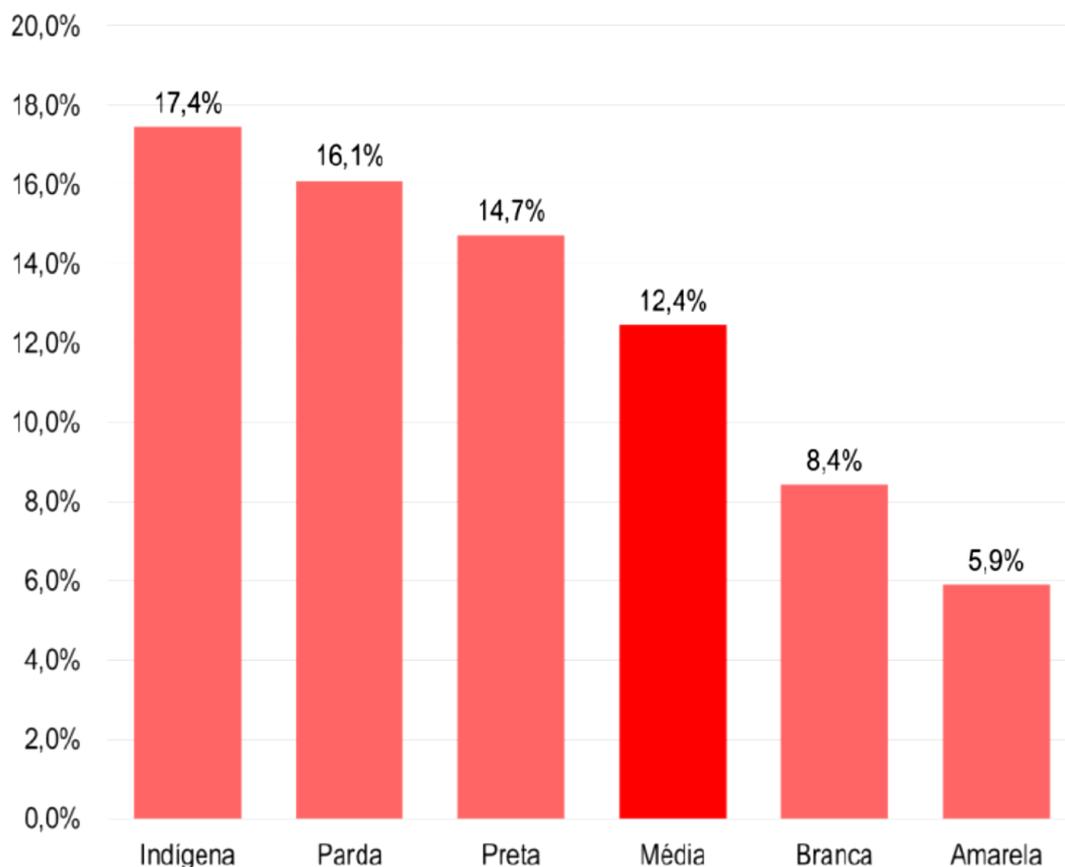


Fonte: Trata Brasil (2022).

Acerca da regularidade desse atendimento, quando existente, dados de 2019 indicam que “11,8 milhões de mulheres viviam em moradias ligadas à rede geral de distribuição de água, mas a água não era entregue regularmente em suas residências” (TRATA BRASIL, 2022, p. 25). Correspondendo, portanto, a 12,4% das mulheres do

país no período e, desse total, 17,4% equivalia a mulheres autodeclaradas indígenas, 16,1% pardas e 14,7% pretas (TRATA BRASIL, 2022), conforme gráfico 3, a seguir.

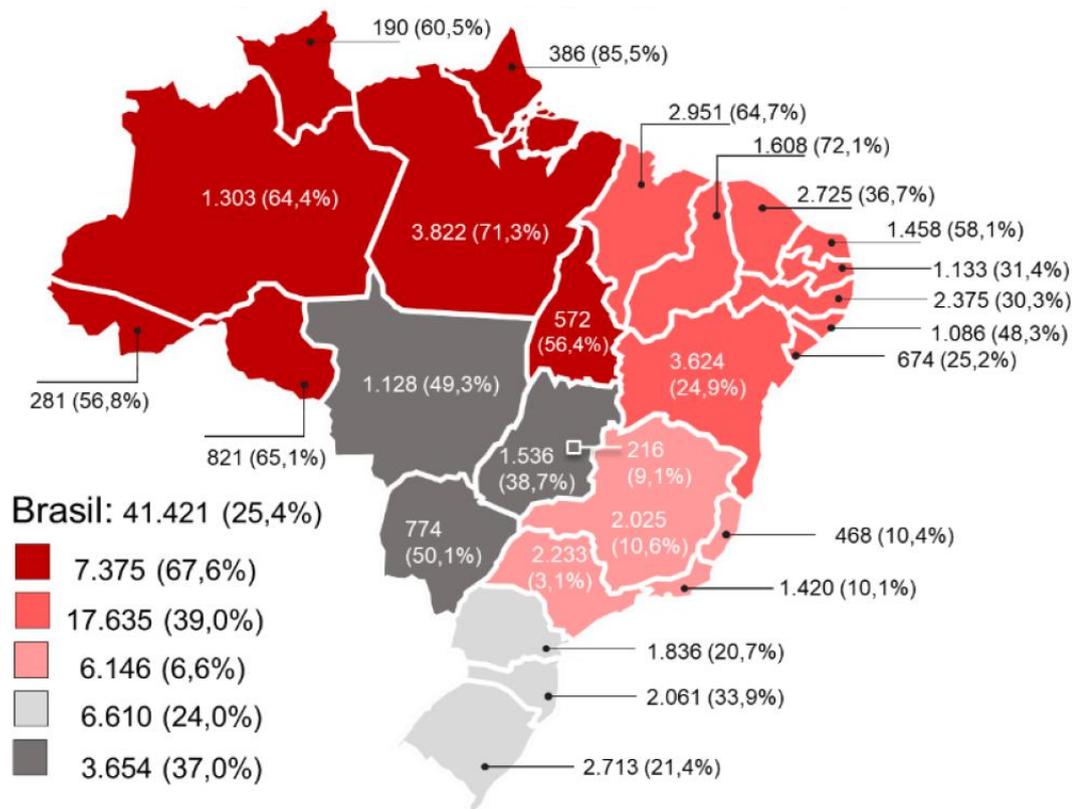
Gráfico 3 – Brasil: parcela da população feminina que não recebe água regularmente, por raça declarada, 2019.



Fonte: Trata Brasil (2022).

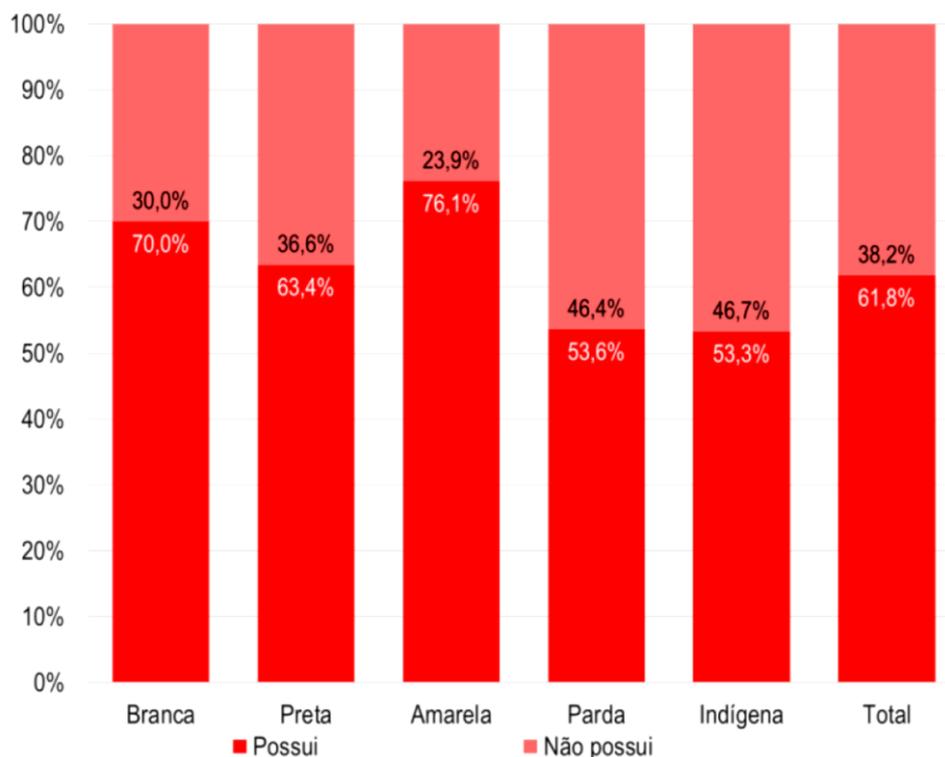
Da mesma forma, os números se demonstram alarmantes quanto à inexistência de coleta de esgoto, pois, em 2019, 38,2% da população feminina informou residir em locais sem escoamento de esgoto adequado, sendo que, na região Norte, os números alcançaram um total de 80,3% da população feminina sem acesso a este serviço, e no estado do Pará, 71,3% (figura 11). Tal *déficit* foi mais elevado entre as mulheres autodeclaradas pardas, pretas e indígenas, correspondendo aos valores de 46,4%, 36,6% e 46,7%, respectivamente (TRATA BRASIL, 2022) (gráfico 4).

Figura 11 – Brasil: mapa do número de mulheres sem coleta de esgoto em mil pessoas e % da população feminina, por estados e regiões, 2019.



Fonte: Trata Brasil (2022).

Gráfico 4 – Brasil: acesso das mulheres à rede de coleta de esgoto, por raça autodeclarada, 2019.



Fonte: Trata Brasil (2022).

Diante dos dados mencionados, resta ainda mais evidente a necessidade de políticas públicas e programas sociais mais robustos acerca do acesso, segurança e qualidade da posse da terra urbana para as mulheres.

As mais recentes mudanças na legislação brasileira sobre a regularização fundiária urbana e rural, trazidas pela Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), mantiveram a concessão dos direitos reais, preferencialmente em nome da mulher – art. 10, inciso IX –, e o atendimento preferencial das famílias beneficiárias chefiadas por mulheres. No entanto, não houve maiores novidades acerca de medidas sociais amplas em torno da qualidade e garantia do acesso à posse da terra urbana pelas mulheres.

Considerando que a competência para execução de programas relacionados à construção e melhorias de moradias, assim como de saneamento básico, é comum da União, dos estados e municípios, de acordo com o artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente entre os referidos entes, conforme estabelecido no artigo 24, inciso I, também da Constituição, abre-se a possibilidade ao mesmo tempo em que se aponta a necessidade de que os estados e municípios aprofundem a perspectiva de gênero na construção de normas e programas regionais e locais de regularização fundiária, levando em conta que a garantia do direito à terra e à moradia de qualidade para as mulheres se relaciona diretamente ao acesso à igualdade, pois, a ausência desses direitos é determinante para a manutenção de estruturas construídas segundo critérios de desigualdade e discriminação (ROLNIK, 2011b).

Nessa perspectiva, Rolnik (2011b, p. 3) reforça que a falta de acesso à terra e à moradia adequada, em especial, pelas mulheres, não as atinge somente “em termos de suas necessidades materiais imediatas, mas também é relegada a uma posição de subordinação e dependência na sociedade, em razão do seu gênero.” Portanto, a garantia do acesso e controle das mulheres sobre a terra e a moradia é fundamental também para alterar as relações de poder e padrões de desigualdade (ROLNIK, 2011b) pautados em critérios de gênero, raça e classe.

Além disso, dentre os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), propostos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, encontram-se em diversos momentos referências explícitas ou implícitas acerca da relação entre a necessidade do acesso à posse segura da terra e a igualdade de gênero, como no item 1.4 do

objetivo 1 (erradicação da pobreza), item 2.3 do objetivo 2 (fome zero e agricultura familiar) e item 5.a do objetivo 5 (igualdade de gênero) (ONU, 2019):

1.4. Garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade (ONU, 2019, p. 2).

2.3. Dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, em particular mulheres, ..., por meio de acesso seguro e igualitário à terra (ONU, 2019, p. 2).

5.a. Empreender reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade (ONU, 2019, p. 2).

Da mesma forma, a garantia do direito à terra e à propriedade para as mulheres também vem sendo encarada, conforme apontam Scalise e Giovarelli (2020), em estudos realizados para a Global Land Tool Network (GLTN), ou Rede Global de Acesso à Terra, como impulsionadora de resultados muito positivos quanto ao crescimento econômico e desenvolvimento social, principalmente, para essas mulheres e suas famílias. Diante disso, reforçam que a promoção desse direito permite que a mulher usufrua do bem em sua plenitude, de forma integral, robusta e durável, consoante descrito da figura 12.

Figura 12 – Características dos direitos que garantem a posse segura da terra às mulheres, segundo a Global Land Tool Network (GLTN).



Fonte: Scalise; Giovarelli (2020), adaptado pela autora.

Scalise e Giovarelli (2020) atentam também para o relevante papel da segurança da posse dessa terra, enquanto vetor de empoderamento das mulheres, no interior de suas casas e na comunidade, além de possibilitar o alcance de outras vantagens sociais e econômicas (figura 13). Logo, a segurança da posse permite, a ampliação do potencial das mulheres para realizar investimentos sobre a terra, assim como para firmar contratos, além de aumentar as tomadas de decisões e autonomia dessas mulheres e meninas, e diminuir as chances de que estas sofram violência doméstica (SCALISE; GIOVARELLI, 2020).

E, ainda, para maior obediência aos critérios de integralidade, robustez e durabilidade do direito à posse da terra às mulheres, Scalise e Giovarelli (2020) evidenciam a necessidade de que as intervenções tomadas por meio de políticas públicas e programas sociais sejam voltadas à observância das medidas indicadas na figura 14, envolvendo direitos legais sobre a terra; aceitação social desses direitos; geração de valor a partir da terra e autogestão; maximização dos benefícios do uso da terra; valorização dos seus direitos e interesses sobre a terra e equiparação aos dos homens, de modo a garantir melhores resultados das ações provenientes dessas políticas e programas.

Figura 13 – Efeitos potenciais da posse segura da terra às mulheres, segundo a Global Land Tool Network (GLTN).



Fonte: Scalise; Giovarelli (2020), adaptado pela autora.

Figura 14 – Medidas para direitos sobre a terra para mulheres mais robustos, completos e duráveis.

As mulheres devem ter **tanto os direitos legais quanto a aceitação social dos direitos à terra** (individualmente ou como parte de uma comunidade).

As mulheres devem ser capazes de **gerar valor a partir da terra** (através do uso, venda, aluguel, garantia para empréstimos, compensação por tomadas etc.) de forma que permita-se que as mulheres usem valor de ganho para apoiar **a tomada de decisões autodirigidas**.

As mulheres devem conhecer formas de usar e administrar melhor a terra, assim **elas podem maximizar os benefícios do uso da terra**.



Fonte: Scalise; Giovarelli (2020), adaptado pela autora.

A partir dessa perspectiva, Fernandes (*apud* SANTORO, 2008) revela a importância do enfoque de gênero nas ações relacionadas ao desenvolvimento urbano e nas políticas e programas de regularização fundiária. Da mesma forma, alerta para a necessidade da implementação de soluções inovadoras no campo político e jurídico que compatibilizem a segurança individual da posse, a incorporação da dimensão de gênero e o reconhecimento de direitos sociais à moradia, que permitam o empoderamento das mulheres através do acesso à posse segura da terra, instrumentalizado por meio da regularização fundiária.

Neste sentido, destacam-se algumas ações propostas pela ONU Habitat (2012), destinadas à inserção da perspectiva de gênero no interior de políticas e programas relacionados ao planejamento urbano, tais como de regularização fundiária urbana, a serem aplicadas desde a fase preparatória dos planos, passando pela fase de implementação e, por fim, monitoramento e avaliação.

Entre as abordagens sugeridas, para a fase preparatória propõe-se,

1. Definir os vínculos entre igualdade de gênero e diversidade e a questão ou setor que está sendo trabalhado. Por exemplo, identificar as implicações de gênero de novas iniciativas de planejamento urbano, novas políticas urbanas, ou o redesenvolvimento de certas áreas da cidade.
2. Entender por que a promoção da igualdade de gênero é importante para garantir os direitos humanos e a justiça social para mulheres e homens, bem como para a consecução dos objetivos de desenvolvimento urbano.
3. Identificar oportunidades para introduzir perspectivas de gênero em tarefas que estão sendo realizadas. Essas oportunidades ou pontos de entrada podem ser encontrados nas seguintes áreas: pesquisa e análise, desenvolvimento de políticas, uso de estatísticas, eventos de treinamento, workshops / conferências e o planejamento e implementação de projetos e programas.
4. Identificar uma abordagem ou metodologia para o sucesso da incorporação de perspectivas de gênero a essas tarefas, fazendo-o de uma maneira que facilite a influência de metas, estratégias, alocação de recursos e resultados (ONU, 2012, p. 21-22).

Mais adiante, na fase de implementação do plano, após análise da situação e discriminação dos objetivos principais da política ou do programa, parte-se para a atuação das partes interessadas, de modo que estas,

6. [...] precisarão ter treinamentos de gênero e participar de ações de conscientização workshops sobre as questões interseccionais do programa, como planejamento urbano sensível ao gênero, violência baseada em gênero ou dimensões de gênero no acesso do direito à moradia.
7. Juntos, os principais interessados da comunidade, funcionários do governo, planejadores urbanos, e especialistas em gênero podem planejar estrategicamente os impactos de curto, médio e longo prazo e as intervenções necessárias a cada ano para cumprir as metas do programa.
8. É importante construir parcerias holísticas para manter diversas autoridades locais e atores responsáveis por tornar as cidades mais sensíveis ao gênero, seguras e inclusivas para mulheres e meninas. Isso inclui

treinamentos técnicos e baseados nos direitos das mulheres para trabalhadores de transporte público, polícia, planejadores urbanos, provedores de serviços e ministérios de infraestrutura.

9. Parcerias inovadoras e capacitadoras com os seguintes atores também são essenciais: o setor privado, para integrar a tecnologia para melhorar os relatórios sobre a violência contra mulheres; comissões de mulheres, para apoiar a construção de espaços seguros, call centers e acesso a treinamento profissional e instalações de emprego; e meios de comunicação e agências de notícias, para aumentar conscientização sobre os desafios e a exclusão que as mulheres enfrentam na cidade.

10. Intervenções que empoderem mulheres e meninas com novas habilidades, treinamento, funções de liderança e orientação e suporte contínuos.

11. Inclusão das mulheres nos processos de tomada de decisão, desde as comunidades-alvo locais até ONGs e atores estaduais (ONU, 2012, p. 22-23).

Posteriormente, na fase de monitoramento/avaliação, faz-se imprescindível o

12. Desenho do programa, fornecendo um registro quadro que mede os principais objetivos do programa.

13. Inclusão de indicadores sensíveis ao gênero que abordem o coração do problema e possam medir o progresso no alcance dos objetivos do programa.

14. Seleção de uma Instituição de Pesquisa forte ou consultor de monitoramento e avaliação para conduzir um estudo de linha de base, de linha intermediária e final para medir o impacto do programa. Esta instituição deve ter uma forte compreensão do programa, bem como experiência em gênero, desenvolvimento e o assunto principal (ONU, 2021, p. 23).

Considera-se, então, que o engajamento, a participação e a tomada de decisões por parte das mulheres durante todas as fases – preparatória, implementação, monitoramento e avaliação – dos processos de implantação de políticas e programas de planejamento e desenho urbano, dentre eles, os voltados à garantia do acesso à terra segura, são fundamentais para o avanço da integração de gênero no planejamento urbano. Não basta apenas a inclusão das mulheres enquanto destinatárias dessas ações ou do uso da temática de gênero, mas é preciso garantir a qualidade da participação dessas mulheres, com treinamento, capacitação e incentivo ao empoderamento e ao reconhecimento dos seus direitos.

4.4 O acesso à segurança da posse enquanto extensão do direito à cidade para mulheres

O patriarcado, historicamente, foi traduzido também pela figura do instituto da propriedade privada, que desde sua origem afastou as mulheres do direito ao domínio da terra e do espaço público, direcionando-as ao espaço privado/doméstico. O alcance de direitos como o direito de preferência à titulação da terra ou do imóvel nos programas de regularização fundiária se apresentou como um avanço diante dessa realidade, mas, quando observado sob a perspectiva do direito à cidade, para além da obtenção e um título, é necessária a ampliação do debate sobre o acesso à terra

urbana pelas mulheres e a abrangência desse mecanismo de obtenção da garantia da posse/propriedade, analisado a partir da forma como está posto no ordenamento jurídico (FRANCO; FRANCISCO; TAVARES, 2017).

Visto como “foco de tensões” (TARTUCE, 2018, p. 2), o sistema de propriedade ainda prevalece no ordenamento jurídico brasileiro, e a problemática quanto a sua distribuição gera, na maioria dos municípios, condições de habitação precárias, especialmente em áreas periféricas, que demandam mecanismos para sua possível regularização fundiária, ainda sob o viés da titulação, que nem sempre é garantia do alcance de uma moradia adequada, não apenas por meio do acesso à segurança da posse; mas também com a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; economicidade; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural, condições necessárias a garantia do direito à moradia indicadas no Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (BRASIL, 2013).

Importa frisar que, a lógica de formação das cidades brasileiras não superou as heranças dos períodos colonial e imperial, pautadas na concentração de terra e renda, clientelismo, monocultura, patriarcado e racismo, elementos que ainda marcam as desigualdades no espaço urbano (CERQUEIRA, 2017). Logo, além da distribuição desigual da renda e do território, como fatores de propagação de desigualdades na cidade, o gênero e a raça, principalmente, quando imbricados, influenciam no comprometimento do exercício do direito à cidade. Como aponta Souto (2017, p. 71) “para as mulheres, a rua, ou melhor, o espaço público é um *locus* de constrangimento, não de liberdade.”

Ressalte-se que, o conceito de direito à cidade, conforme consagrado por Henri Lefebvre em sua obra intitulada com o mesmo nome, publicada originalmente em 1968, consiste resumidamente em um direito de apropriação do espaço urbano a partir dos seus usos, por meio das atividades da vida cotidiana e da participação de todos os habitantes, enquanto agentes principais do processo de transformação das cidades (LEFEBVRE, 2001).

Portanto, segundo Lefebvre (2001), para o alcance do direito pleno de viver nas cidades, consideradas as condições materiais e imateriais, seria necessário modificar a forma de vida nas cidades pautada no modo de produção capitalista, responsável pela construção de padrões de reprodução do espaço urbano voltados a

corresponder aos interesses do mercado, segundo três características principais: homogeneidade, fragmentação e hierarquização. A partir dessa lógica, Lefebvre (2006), evidencia que o espaço da modernidade

oculta sob sua homogeneidade, as relações “reais” e os conflitos. Além disso, parece que essa lei ou esse esquema do espaço com sua lógica (homogeneidade-fragmentação-hierarquização) tomou um alcance maior e atinge uma espécie de generalidade, com efeitos análogos no saber e na cultura, no funcionamento da sociedade inteira (LEFEBVRE, 2006, p. 10-11).

No entanto, existe um outro espaço, que é produzido socialmente, e vai além “da produção econômica de mercadorias e incorpora também a reprodução das relações sociais e biológicas da produção capitalista” (SILVA; ORNAT; CHIMIN JÚNIOR, 2019, p. 3), os quais, como descreve Lefebvre (2006), articulam-se, uma vez que

o espaço social contém, ao lhe assinalar os lugares apropriados (mais ou menos), as relações sociais de reprodução, a saber, as relações bio-fisiológicas entre os sexos, as idades, com a organização específica da família – e as relações de produção, a saber, a divisão do trabalho e sua organização, portanto, as funções sociais hierarquizadas. Esses dois encadeamentos, produção e reprodução, não podem se separar: a divisão do trabalho repercute na família e aí se sustenta; inversamente, a organização familiar interfere na divisão do trabalho (LEFEBVRE, 2006, p. 57).

Nessa lógica, Federici (2019, p. 72) revela o papel da família nuclear, nos moldes capitalistas, enquanto “centro de reprodução da força de trabalho”, caracterizada como peça-chave à garantia da estabilidade e disciplina da força de trabalho. Assim, ao se institucionalizar o trabalho não assalariado, a dependência não assalariada das mulheres em relação aos homens e a divisão desigual do trabalho, através desse formato familiar, foi disciplinado também o espaço que homens e mulheres deveriam ocupar, assim como as responsabilidades assumidas por ambos, de modo que a relação de trabalho assalariada proporcionou um caráter ilusório à função social da família, da mesma forma que o capitalismo assim o fez com o trabalho assalariado e a subordinação das relações sociais em função do capital.

Dessa maneira, Federici (2019) expõe que, a partir dos ensinamentos de Marx, é possível compreender que

o salário oculta o trabalho não assalariado que é destinado ao lucro. Mas medir o trabalho pelo salário também esconde a extensão da subordinação das nossas relações familiares e sociais às relações de produção – elas se tornaram relações de produção –, de modo que todos os movimentos da vida operam em função da acumulação de capital (FEDERICI, 2019, p. 77).

Da mesma forma, o sexismo e o racismo fazem parte da ideologia capitalista e das relações salariais, funcionando como instrumento de regulação e divisão da classe trabalhadora (FEDERICI, 2019).

Considerando, então, que o capitalismo atravessa os níveis não só da produção socioeconômica, mas da reprodução biológica e social, o espaço onde essas relações acontecem tem papel fundamental para a sua continuidade (LEFEBVRE, 2006).

Assim, quando o processo de industrialização construiu centros urbanos, o objetivo foi atender às necessidades do modo de produção capitalista, e isto impactou a vida dos indivíduos, alterando a maneira como as relações sociais se davam no espaço urbano, com um enorme contingente populacional atraído para atuar como força de trabalho nesse espaço. Desse modo, como aponta Lefebvre (2006, p. 13) “o novo modelo de produção (a sociedade nova) se apropria, ou seja, organiza para os seus fins, o espaço preexistente, modelado anteriormente”.

A cidade se tornou, então, como descrevem Galetti e Drumond (2020), o cenário da produção e reprodução da sociedade capitalista e, é a partir dela que a produção, a circulação e o consumo de capital se organizam, reproduzem-se e efetivam-se. E, mais, como ressalta DIAS (2010, p. 18), este sistema econômico tem como frutos “os contrastes e as diferenças, no que tange à qualidade de vida nos centros urbanos”, gerando “o seccionamento e a segregação sociais”, logo, os espaços são ocupados de acordo com a posição de cada um nos estratos sociais, apoiados em fatores como a “renda *per capita*” e o “valor de ganho” (DIAS, 2010, p. 18-19).

Neste sentido, Harvey (2014) aponta ainda a urbanização como necessária à expansão do capitalismo, principalmente, com relação à absorção do excedente de produção, da lucratividade e da concentração de capital nas mãos de poucos, que detêm o poder. Consequentemente, conforme DIAS (2010) salienta, os

grupos dominantes, ao controlares o mercado imobiliário, influenciam a distribuição territorial dos investimentos públicos bem como a prestação de serviços, determinando em que áreas urbanas estarão situados locais de empregos e serviços, ou seja, os espaços urbanos são organizados consoantes os interesses das classes ou dos grupos dominantes (DIAS, 2010, p. 19).

Em outras palavras, como reforçam Galetti e Drumond (2020), essas classes dominantes e o capital financeiro determinam e controlam os locais de concentração das melhores condições de moradia, serviços, mobilidade, menores índices de

violência etc. e, assim, o valor de troca da terra é supervalorizado em detrimento do valor de uso.

Surgem, então, novas socializações a partir do urbano apresentado como espaço de produção, consumo de mercadorias e concentração de pessoas. Nesse cenário, intensificam-se as desigualdades, ao mesmo tempo em que novas formas de hierarquias sociais e econômicas são impostas, as quais refletem-se sobre a paisagem urbana (GALETTI; DRUMOND, 2020).

Deste modo, a dinâmica de expansão das fronteiras do urbano resulta na formação de periferias, que seguem a lógica de uma estratégia de classes, segundo a qual, os trabalhadores são expulsos dos centros urbanos para os subúrbios, a fim de que os centros sejam destinados àqueles que detêm o poder econômico (LEFEBVRE, 2001), constituindo diferenças entre os espaços da cidade com base em fatores como o “fluxo de capitais, a valorização da renda da terra e a concentração de investimentos” (GALETTI; DRUMOND, 2020, p. 111). E assim, conforme Harvey (2014, p. 53) evidencia, “um processo de deslocamento e desapropriação também se encontra no cerne do processo urbano sob o capitalismo”.

Essa ideia de cidade na qual tudo é transformado em mercadoria se reflete sobre a apropriação do espaço urbano e se relaciona com a ideia de “miséria urbana” (LEFEBVRE, 2001) que, para além do sentido material, compreende a perda do acesso à cidade em sua plenitude. A forma como o estilo de vida urbano é imposto impede que grande parte dos indivíduos tenha acesso ao lazer, por exemplo, como as populações que vivem em áreas afastadas do centro da cidade, em regiões periféricas, sem acesso à infraestrutura adequada, cujo deslocamento às áreas com disponibilidade desses serviços demanda tempo e condições financeiras (GALETTI; DRUMOND, 2020).

O capital, portanto, apropria-se do que é público para garantir a sua reprodução e, dessa forma, conforme acentuam Galetti e Drumond (2020, p. 117), “a manutenção e reprodução da vida são secundarizadas e muitas vezes colocadas em xeque, especialmente nas periferias, favelas e morros, áreas onde as maiores dificuldades da vida cotidiana aparecem”.

Acessar a cidade depende de questões que envolvem disputas de poder e econômicas, divisão social e sexual do trabalho, lutas de classes, assimetrias de

gênero, e diversos outros fatores que influenciam na luta pelos espaços (GALETTI; DRUMOND, 2020). Logo, como indica RAMOS (2019),

a criação das noções capitalistas de público e privado, em consonância com a divisão sexual do trabalho, incidiu diretamente na constituição de uma organização urbana generificada, que instituiu os espaços públicos e privados a partir da separação entre espaços produtivos e espaços reprodutivos (RAMOS, 2019, p. 959).

Neste sentido, o olhar de gênero sobre o debate territorial compreende o entrelaçamento existente entre a esfera pública e a privada, o território público e o doméstico (SANTORO, 2008, p. 2), identificado, principalmente, a partir da experiência das mulheres na cidade, uma vez que suportam estruturas de dominação socioespacial, que buscam apontar o suposto lugar da mulher na sociedade, na família, na cidade; lugar este que, nas sociedades industrializadas, concentrou-se no espaço dos cuidados domésticos e afetivos (AZEREDO, 2010, p. 580).

Conforme aponta ainda Azeredo (2010),

os processos que possibilitaram a saída das mulheres para o trabalho não motivaram a revisão das funções do cuidado familiar no que diz respeito à divisão das tarefas domésticas. Esse é sem dúvida um dos eixos que estruturam a desigualdade de gênero (AZEREDO, 2010, p. 582).

Logo, a experiência de muitas mulheres no espaço público acaba sendo reduzida pela rotina do “sobretalho” (AZEREDO, 2010, p. 8), que exige para além do trabalho desempenhado fora do ambiente do lar, o cuidado com a casa e com a família, retirando delas possibilidades de lazer e sociabilidade, por ausência de tempo e/ou disposição, o que afeta também a sua participação na vida pública e política (AZEREDO, 2010).

Cabe destacar que as desigualdades verificadas no âmbito da atuação pública e política se exprimem no território, uma vez que este é “expressão física da vida pública” (AZEREDO, 2010, p. 6), então, considerando que as mulheres, em geral, são privadas das oportunidades de participar ativamente desse meio, acabam sendo as mais atingidas pelas desigualdades socioespaciais. Portanto, conforme ressalta Lefebvre (2006), para construção de um espaço adequado, com representação e participação social, é necessário um longo processo em que “a capacidade prática dessa sociedade” disponha de “lugares privilegiados” (LEFEBVRE, 2006, p. 60).

Os espaços da cidade, os quais as mulheres habitam ou percorrem, deixam claras diversas formas de exclusão, principalmente, sobre aquelas em situação de maior vulnerabilidade social e desses processos surgem novas práticas e modos de

viver propostos por essas mulheres, pautados na construção de relações sociais próximas, como “redes de apoio” (AZEREDO, 2010, p. 577), a fim de ocupar os lugares invisibilizados pelo Estado e pelo mercado, bem como oferecer auxílio e alternativas à situação de pobreza (AZEREDO, 2010).

Nessa lógica, desprovidas do acesso a benefícios que não alcançam o seu lugar social, essas mulheres constroem suas relações sociais com base no vivido, apropriando-se do lugar a partir “da sua condição, dos saberes e fazeres compartilhados” (AZEREDO, 2010, p. 584), constituindo espaços que podem ser entendidos, a partir da compreensão de Lefebvre (2006), enquanto espaços de representação, que, diferentes das representações do espaço ou espaços concebidos – relacionados ao modo de produção vigente e às relações por ele impostas –, caracterizam-se como o “espaço vivido, através das imagens e símbolos que o acompanham, portanto, espaço dos habitantes, dos usuários” (LEFEBVRE, 2006, p. 66) e, a partir desses espaços de representação e suas práticas, é possível o surgimento de movimentos de resistência ao sistema dominante (SILVA; ORNAT; CHIMIN JÚNIOR, 2019).

Segundo essa perspectiva, destaca-se a principal finalidade do termo direito à cidade, cunhado por Lefebvre (2001), que inaugura conceitualmente um direito de apropriação do espaço urbano e surge como um importante conceito revelador de caminhos para novas compreensões acerca da análise da cidade, como descreve David Harvey (2014, p. 20 e 244), “o direito à cidade é um significante vazio. Tudo depende de quem lhe vai conferir significado [...]. A própria definição de ‘direito’ é objeto de uma luta, e essa luta deve ser concomitante com a luta por materializá-lo”.

Harvey (2014) esclarece ainda que o direito à cidade vai além da promoção do acesso a serviços e recursos essenciais à vida na cidade, conforme descrito nas leis, por exemplo. É, portanto, essencialmente, o direito de modificar e reinventar a cidade conforme os desejos dos indivíduos que nela vivem, tal qual compreendido por Lefebvre (2001) quanto ao sentido de apropriação dos espaços públicos e das práticas cotidianas, oferecendo-lhes significado.

A cidade, enquanto “condição, meio e produto” (GALETTI; DRUMOND, 2020, p. 115) das sociedades, apresenta-se como espaço de concretização da vida humana e, conseqüentemente, é compreendida como uma extensão do próprio corpo humano, uma vez que as pessoas vivenciam a cidade por meio deste, através das suas ações,

emoções, reações, sensações etc. (GALETTI; DRUMOND, 2020). Por conseguinte, Lefebvre (2006) utiliza-se da linguagem corpórea para analisar as relações e contradições decorrentes do percebido, do vivido e do concebido, e estes corpos são os que produzem o espaço, assim como suas ações e vivências são dotadas de ideologias (SILVA; ORNAT; CHIMIN JÚNIOR, 2019).

Diante disso, Lefebvre (2006), propõe que o corpo, através de sua capacidade de ação e energias, cria o espaço,

no sentido de uma relação imediata entre o corpo e seu espaço, entre o desenvolvimento no espaço e a ocupação do espaço. Antes de produzir (efeitos, na matéria, nos instrumentos e nos objetos), antes de se produzir (se alimentando) e de se reproduzir (pela geração de um outro corpo), cada corpo vivo é um espaço e tem seu espaço: ele aí se produz e o produz. Relação notável: o corpo, com suas energias disponíveis, o corpo vivo, cria ou produz seu espaço; inversamente, as leis do espaço, isto é, da discernibilidade no espaço, são aquelas do corpo vivo e do desenvolvimento de suas energias (LEFEBVRE, 2006, p. 237-238).

Destarte, Silva e Ornat (2020) dispõem acerca do caráter relacional do corpo, uma vez que o posicionamento social e econômico das pessoas, assim como, sua distribuição no espaço, são determinados pela leitura social realizada sobre os seus corpos, que se apresentam enquanto espaços políticos, atingidos pelas relações de poder e, ao mesmo tempo, são locais de resistência. Portanto, de acordo com Silva e Ornat (2020)

o corpo humano é mais do que carne, ossos, órgão e sangue, ele é elemento político com o qual estabelecemos uma série de negociações e batalhas na escala do indivíduo, mas também com outras escalas espaciais, seja nossa casa, bairro, cidade, país e outros países. Quanto mais uma pessoa concentra os marcadores corporais considerados desvalorizados na estrutura social, maior é a percepção corpórea e a necessidade de negociar com outras escalas espaciais (SILVA; ORNAT, 2020, p. 12).

Então, ainda que a visão de Lefebvre, à época em que foi concebido o conceito de direito à cidade, não o tenha levado a abordar, especificamente, fatores relacionados a gênero, a compreensão de que “toda a experiência humana é corporificada e simultaneamente espacial” (SILVA; ORNAT, 2020, p. 13) aponta para o entendimento de que as mulheres são atingidas com maior intensidade pelo modelo de “cidade-mercadoria”, resultante do modo de produção capitalista, que transmite a ideia da presença das mulheres no espaço público enquanto “uma contingência” (GALETTI; DRUMOND, 2020, p. 112), já que estas não são corpos privilegiados, como os dos homens, brancos, heterossexuais, que raramente mostram “desconforto com

seus corpos ou barreiras espaciais provocadas por sua corporalidade” (SILVA; ORNAT, 2020, p. 13).

Ressalte-se que, a homogeneização dos espaços em razão da sua mercantilização, é caracterizada, segundo Lefebvre (2006), a partir de três elementos formadores: formante geométrico, formante visual e formante fálico, que afetam o urbano, o corpo e o cotidiano (SILVA; ORNAT; CHIMIN JÚNIOR, 2019), com destaque ao formante fálico, enquanto expressão do domínio da força masculina sobre os espaços de poder, que reforça o papel do sexo também como

uma localização, uma especificação, uma especialização, com seus lugares e órgãos: as zonas “erógenas” assinaladas pelos sexólogos, os “órgãos” da reprodução. A sexualidade (nem cultura nem natureza) parece dominada como subsistema codificado e decodificado: mediação especificada entre o “real” e o imaginário, entre o desejo e a angústia, entre as necessidades e a frustração. Na abstração do espaço fragmentado em lugares especializados, o corpo, ele mesmo se fragmenta, se pulveriza. O corpo representado pelas imagens, pela publicidade (as pernas pelas meias, os seios pelos sutiãs, o rosto pela maquiagem etc.) decompõe o desejo, voltando-o à frustração ansiosa e à satisfação insatisfeita de necessidades locais. No espaço abstrato e em que pese a sua ação, a morte do corpo aí se realiza de uma maneira dupla: simbólica e concreta. Concretamente por efeito das violências. Simbolicamente pela fragmentação do vivo. Do corpo feminino em particular, mudado em valor de troca, signo de mercadorias e mercadoria ele próprio (LEFEBVRE, 2006, p. 421).

Neste sentido, levando em conta que o espaço urbano é vivido e apropriado de forma diferenciada por homens e mulheres, há uma lógica no uso desses espaços que precisa ser compreendida sob uma perspectiva de gênero. Logo, a partir das suas “vivências, privações, percepções e apropriações do espaço urbano” (NUNES, 2020, p. 177), as mulheres encontram meios alternativos para vivenciar a cidade, na contramão da lógica do espaço abstrato revelada por Lefebvre (2006), segundo a qual os corpos são apropriados enquanto valor de troca, apresentando-se apenas como usuários do espaço e não como produtores deste (SILVA; ORNAT; CHIMIN JÚNIOR, 2019), abrindo caminho para a constituição do espaço diferencial (LEFEBVRE, 2006), que tem o corpo como “produtor da diferença por meio de ritmos, gestos, imaginação e práticas que irrompem a diferença e faz frente à força da abstração, da homogeneidade e da fragmentação” (SILVA; ORNAT; CHIMIN JÚNIOR, 2019, p. 71).

As privações de certos usos do espaço urbano pelos corpos que não correspondem ao sujeito hegemônico, mesmo inexistindo barreiras físicas ou claras, são postas por meio de signos e símbolos que dificultam o acesso pleno desses

espaços (NUNES, 2020), e são reconhecidas ainda através das assimetrias nas interações entre o masculino e o feminino, uma vez que, segundo Lefebvre (2006),

as representações das relações de reprodução consistem em símbolos sexuais, do feminino e do masculino, com ou sem os das idades {gerações}, juventude e velhice. Simbolização que dissimula mais do que não mostra, visto que essas relações se dividem em relações frontais, públicas, declaradas e, portanto, codificadas – e relações veladas, clandestinas, reprimidas e definidoras desde então de transgressões, em particular no que concerne não tanto ao sexo como tal, mas à fruição sexual, com suas condições e consequências (LEFEBVRE, 2006, p. 58).

Segundo esta lógica, o uso dos espaços públicos pelas mulheres é reduzido e controlado por símbolos impostos étnica e culturalmente, a partir dos quais são gerados espaços de “pertencimento e des-pertencimento” (FENSTER, 2005, p. 226), que, assim como o medo e a insegurança, são elementos impeditivos do cumprimento do direito à cidade, chamados por Fenster (2005, p. 226) de “armadilha planejada”, pois criados por planejadores sem a sensibilidade de gênero.

Evidencia-se, mais uma vez, a importância da percepção sobre o gênero, associado à classe e raça/etnia, para a compreensão dessas interações que se instauram a partir de relações de poder e atravessam as relações sociais de produção e reprodução do espaço, visto que tais relações se manifestam nas ações do Estado, envolvidas por regras impostas pelo modo de produção capitalista e por uma sociedade patriarcal, pelo poder público e por empresas privadas que atuam nas políticas públicas e de planejamento, as quais, reforçam as desigualdades de gênero (NUNES, 2020).

Vê-se, portanto, a existência de uma evidente assimetria de gênero, a qual se repercute sobre as relações sociais no interior da família, no trabalho, no lazer, na educação e em outros níveis, que moldam e transformam o espaço, interferindo no urbano e na cidade (NUNES, 2020).

Esse urbano, por um lado, é encarado como cenário de tensões e contradições, ao impor obstáculos, por exemplo, ao desempenho de atividades básicas do cotidiano das mulheres nas cidades, tais como: ida ao trabalho, acesso a um transporte público, embarque e desembarque em locais perigosos e ociosos, caminhada pela cidade à noite etc. (NUNES, 2020). Por outro lado, mostra-se também como o local onde se encontram as possibilidades de superação e busca de um “outro urbano” (NUNES, 2020, p. 178), o qual pode ser alcançado pela (re)tomada dos

espaços por meio, justamente, dos corpos resistentes, como indicam Silva e Ornat (2020),

um corpo pode ser um espaço de controle promovido por outras escalas e ao mesmo tempo um espaço de libertação, dependendo dos mecanismos psíquicos de defesa que são acionados, da autoridade internalizada pelas pessoas e assim por diante. Os corpos, assim, são constituídos dentro de uma constelação de relações (como a família, o Estado, a arte, a nação, e assim por diante). Os corpos não são espaços passivos sobre os quais o poder de outros espaços se realiza. Pelo contrário, os corpos também produzem espaço, seus próprios mapas de desejo, gosto, prazer, dor, amor e ódio (SILVA; ORNAT, 2020, p. 15).

Assim, as mulheres, por meio das práticas de resistência diárias, ocupam e se apropriam dos espaços, criando “rearranjos espaciais” e “novas territorialidades” (NUNES, 2020, p. 178), de modo que suas ações ressignificam os lugares e os usos. É fundamental, portanto, uma visão diferenciada que enxergue os processos de transformação do urbano e de produção de territorialidades a partir dessas manifestações de resistência (NUNES, 2020).

A casa representa para as mulheres um importante meio de alcance da sua autonomia, visto que, moradias chefiadas por mulheres demonstram-se menos propensas ao controle de um homem e, conseqüentemente, deixam as mulheres menos vulneráveis à ocorrência de violência física e psicológica, e com maior liberdade e controle econômico (MORA *apud* RISÉRIO, 2015). No entanto, o acesso desse grupo social à propriedade da terra ainda é dificultado, pois, embora as mulheres estejam transformando cada vez mais as práticas cotidianas e tenham buscado sua inserção no espaço urbano, permanece o domínio das estruturas de poder sobre o mercado imobiliário e sobre a prática administrativa no interior de políticas públicas e programas de habitação e regularização fundiária, que, na maioria das vezes, atuam em favor da invisibilização da mulher (ALFONSIN, 2009).

Neste sentido, Gonzaga (2004) destaca a relação entre os obstáculos de acesso à cidade pelas mulheres e o modo pelo qual se mantém e se transforma a estrutura espacial urbana capitalista, associada aos processos de redistribuição de riquezas e o direito à propriedade, de maneira que

a visão sexista com que a sociedade patriarcal trata as mulheres, ainda hoje, é um fator preponderante nas dificuldades de acesso das mulheres à cidade. Elas são o segmento social mais empobrecido do planeta, segundo o *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 1998 da Organização das Nações Unidas (ONU), o que é agravado pelo componente estrutural de cunho ideológico que permeia o preconceito contra as mulheres, impedindo-as de usufruir e apropriar-se do espaço construído, público e privado, e até mesmo de seus próprios corpos (GOZAGA, 2004, p. 16).

Logo, a ocupação do espaço público pelas mulheres é necessária para a configuração de novos mecanismos de sociabilidade, assim como as suas reivindicações expõem os fatores que ainda as condicionam ao espaço doméstico, resultantes das imposições das estruturas de poder dominante, capitalistas, patriarcais e racistas, que dificultam a sua participação na vida pública (GALETTI; DRUMOND, 2020), uma vez que, como aponta Risério (2015, p. 267), um dos fatores contraditórios da vida nas cidades “em países pobres ou em desenvolvimento – está no acesso à moradia e aos serviços sociais básicos”, panorama que atinge, principalmente, as mulheres, em razão de “fatores socioculturais e discriminações de gênero”. Em consequência disso, Risério (2015) assinala ainda que

além de suportar os pesados incômodos de inadequações de infraestrutura e dos serviços congestionados, de viver a aflição de não ter garantias de sua posse ou propriedade, mulheres pobres ainda expõem sua saúde (e a de suas crianças) ao usarem água não tratada, em assentamentos onde o lixo se acumula e a falta de saneamento é a praxe (RISÉRIO, 2015, p. 267).

Reforçam este cenário, dados da ONU Habitat (2012), dispostos no quadro 1, que evidenciam alguns dos diversos desafios enfrentados pelas mulheres nas áreas urbanas.

Quadro 1 – Implicações da vida urbana sobre as mulheres.

Problema	Consequência para as mulheres
Falta de voz política	<ul style="list-style-type: none"> - Excluídas da participação dos governos locais, das tomadas de decisão e estruturação; - Amplamente excluídas das deliberações dentro das comunidades; - Excluídas da criação de soluções sustentáveis para si e suas cidades; - Falta de voz política, que nega às mulheres e meninas seu direito humano de escolha sobre suas próprias vidas;
Acesso à terra, segurança da posse e habitação	<ul style="list-style-type: none"> - Serviços inadequados e terras inacessíveis penalizam e empobrecem mulheres e homens com renda baixa, especialmente mães solteiras e seus filhos; - A falta de posse segura aumenta a pobreza das mulheres e vulnerabilidade em situações de violência doméstica e desestruturação familiar.
Acesso à infraestrutura e serviços	<ul style="list-style-type: none"> - Vulnerabilidade a assédio ou agressão sexual pela ausência ou más condições de equipamentos urbanos e serviços; - A dificuldade de acesso à água potável aumenta as responsabilidades com os cuidados das mulheres, aumenta os custos de saúde, e limita suas possibilidades de geração de renda; - Falta de acesso a transporte público seguro, frequente e acessível; - Serviços de saúde, escola e recreação limitados ou inexistentes e, conseqüente, aumento das responsabilidades de cuidados das mulheres.
Meios de subsistência	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de oportunidades de emprego e baixos rendimentos, que levam à insegurança habitacional e falta de poder de negociação nas relações; - A insegurança da posse leva às mulheres pobres a ter menos recursos, menos bens e menos crédito. - Atividades do setor informal oferecem pouca renda, dado o tempo necessário e os investimentos em mão de obra.

	- Salários abaixo das taxas oficiais colocam famílias e crianças em situação de vulnerabilidade.
Segurança	- Acesso inadequado à água, eletricidade e meios de transporte acessíveis expõe mulheres e meninas ao risco de assédio sexual e agressão; - A falta de serviços de segurança e proteção inibe a mobilidade de mulheres e meninas, e, portanto, o seu direito à cidade; - Drenagem inadequada de favelas e assentamentos informais e má gestão dos resíduos sólidos bem como estradas e faixas mal iluminadas, etc., comprometem a segurança, proteção e saúde de mulheres e meninas; - Falta de emprego e a insegurança de salários torna mulheres e meninas vulneráveis aos assédios de patrões e colegas de trabalho.
Comprometimento à vida	- A má drenagem e a falta de gestão de resíduos sólidos trazem problemas à saúde; - Parcelas pequenas e moradias pequenas expõem mulheres e crianças a ambientes internos suscetíveis à poluição; - Esgoto e lixo nas ruas são obstáculos para mulheres grávidas, pessoas com deficiência e mulheres, especialmente se estão carregando crianças; - As favelas costumam estar perto de atividades industriais contaminantes. Como resultado, mulheres, jovens e crianças estão mais expostos aos perigos de contaminação ambiental.

Fonte: ONU Habitat (2012), adaptado pela autora.

Isto posto, é possível notar que as diversas escalas atingidas pelas complexas relações de poder, tais como o “corpo, a casa, o bairro, a cidade e a nação” (GALETTI; DRUMOND, 2020, p. 129) influenciam na experiência das mulheres sobre o espaço urbano e se materializam por meio de exclusões, sejam elas econômicas, de trabalho, de acesso à terra, à moradia, à equipamentos e serviços urbanos, dentre outros.

Observa-se, então, que a inclusão da perspectiva de gênero no uso dos espaços públicos se relaciona diretamente com a busca pela garantia de direitos fundamentais, posto que, o uso diário desses espaços tem ligação com a divisão sexual do trabalho e das tarefas em geral. Logo, considerando que as mulheres, na maioria das vezes, são as principais responsáveis pelo suporte às necessidades dos familiares, sozinhas ou com a ajuda de outras mulheres e, para o cumprimento dessas funções, é imprescindível o favorecimento do direito de uso dos espaços, de modo que possam “ir ao trabalho, fazer suas compras, levar seus filhos aos serviços de educação e saúde” (FENSTER, 2005, p. 223), precisam ter garantidos os direitos de uso e participação não apenas nos espaços públicos, como também nos privados, a fim de alcançarem direitos fundamentais, tais como alimentação, saúde, educação, lazer e moradia.

Assim, no propósito de conquistar essa abordagem mais ampla sobre a cidade e seus sujeitos, de acordo com o que aponta Gonzaga (2004), é imprescindível

incorporar a diferença entre sexos, a etnia, a faixa etária, as classes sociais e a orientação sexual como parâmetros no planejamento e nos programas

das políticas públicas de todas as áreas, implantadas tanto por prefeituras, quanto por governos estaduais e federais, garantindo esses parâmetros em legislações definitivas baseadas nos princípios da igualdade e equidade (GONZAGA, 2004, p. 16).

Nessa perspectiva, Mostre (*apud* GONZAGA, 2004) discorre a respeito das funções sociais direcionadas às mulheres e aos homens e, conseqüentemente, sobre a diversidade de suas necessidades e as suas diferentes formas de vivenciar a cidade, acerca das quais

quem planeja precisa conhecê-las e, mais do que isso, entendê-las como uma extensão de seu papel reprodutivo, que inclui a provisão de bens coletivos (habitação, educação, saúde) necessários às suas famílias. A participação popular na elaboração de propostas de políticas públicas junto aos governos locais assume hoje uma importante dimensão no planejamento municipal. É aí que esse papel pode ser verificado. Sabedoras/es dos diferentes papéis e necessidades de mulheres e homens, e considerando tais diferenças, deve-se e podem-se definir políticas e programas mais adequados a toda a população. Estas condições, interesses e necessidades são diferenciadas na saúde, na educação, no emprego, na estrutura familiar, no lazer, é necessário o reconhecimento dessas diferenças, para então propor soluções que permitam um acesso mais igualitário às oportunidades. Por outro lado, a implementação de políticas e programas torna-se mais difícil – e menos eficaz – se as/os planejadoras/es não percebem tais diferenças (...) (MOSTRE, 1995, *apud* GONZAGA, 2004, p. 62).

Dessa maneira, evidencia-se a importância da compreensão, maior inclusão nos instrumentos normativos brasileiros e efetivo cumprimento do uso da perspectiva de gênero nas ações de planejamento urbano das cidades, assunto presente em diversos documentos internacionais, como na Nova Agenda Urbana/Habitat III (ONU, 2017), na qual são discriminadas medidas para auxiliar o desenvolvimento sustentável associado à inclusão social e erradicação da pobreza, a partir do comprometimento, com o desenvolvimento urbano voltado à diversidade de pessoas, nos termos do item 26, de modo que se

proteja o planeta e que seja sensível à idade e ao gênero, e a realizar todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, facilitando a vida em coletividade, dando fim a todas as formas de discriminação e violência e empoderando todos os indivíduos e comunidades, além de promover sua participação plena e significativa. Comprometemo-nos, ademais, a promover a cultura e o respeito pela diversidade e igualdade como elementos fundamentais na humanização de nossas cidades e assentamentos humanos (ONU, 2017, p. 11).

Da mesma forma, dentre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na Agenda 2030 (BRASIL, 2017b), o objetivo 5 consiste justamente na promoção da igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas (BRASIL, 2017b).

Para o alcance do referido objetivo, algumas medidas e metas foram estabelecidas, quais sejam:

- 5.1. acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte;
- 5.2. eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos;
- 5.3. eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas;
- 5.4. reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais;
- 5.5. garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública;
- 5.6. assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão;
 - 5.a. realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais;
 - 5.b. aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres;
 - 5.c. adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis (ONU, 2016, p. 8-11).

Portanto, considerando a ferramenta do direito à cidade enquanto resposta às desigualdades historicamente impostas, esta deve buscar o rompimento das estruturas de poder que atuam sobre o território e determinam o seu domínio (GALETTI; DRUMOND, 2020) e os espaços de exclusão, pautadas especialmente em critérios de classe, raça e gênero. Logo, é necessária a associação do elemento de pertencimento – expresso no “desenvolvimento de saberes especiais que mulheres e homens vivenciam em seu ambiente” (FENSTER, 2005, p. 223) – , às dimensões do uso da cidade e da participação para sua transformação, propostas por Lefebvre (SANZ; GIL, 2020), de modo a incluir no processo de reinvenção da cidade a observância justamente dos referidos marcadores de classe, raça e gênero, que identificam os habitantes e “moldam as suas relações cotidianas com o entorno e com o restante dos habitantes, perpassando também suas negociações para e no espaço urbano” (SANZ; GIL, 2020, p. 14).

É, então, fundamental a articulação entre a dimensão de direito à cidade proposta por Lefebvre e as demandas da população em situação de maior vulnerabilidade, principalmente, as mulheres, negras e pobres, de modo a viabilizar novas propostas de construção do urbano de acordo com critérios de inclusão e justiça social e econômica, ou seja, que a “realidade urbana esteja destinada aos ‘usuários’ e não aos especuladores, aos promotores capitalistas, aos planos dos técnicos” (LEFEBVRE, 2001, p. 127).

Além disso, enfatizar a necessidade de compreensão da construção da dicotomia entre espaço público e privado é também importante para a reflexão sobre o conceito de direito à cidade, principalmente, para entender as experiências vividas pelas mulheres na cidade, tendo em vista que, as desigualdades e discriminações sofridas pelas mulheres são estabelecidas a partir de práticas cotidianas resultantes de relações de gênero fundadas em uma ordem patriarcal, que, ao determinar o lugar da mulher e do homem nos espaços privados e públicos, respectivamente, estabeleceu formas diferenciadas de vivenciar esses espaços e, por conseguinte, tornou a experiência da mulher no espaço urbano mais sofrível em relação a do homem (GALETTI; DRUMOND, 2020) em ambos os espaços, porquanto, muitas vezes, até mesmo o direito de uso do privado lhes é negado, fato que, segundo Fenster (2005),

mostra que devemos olhar para o direito de uso tanto do ponto de vista privado quanto do público, a fim de compreender plenamente as raízes das restrições do direito de uso. Portanto, a discussão em torno do direito de uso dos espaços públicos e do direito de participar na tomada de decisões deve começar na escala doméstica. [...] apesar da noção idealizada de “lar”, o “privado” – o espaço das mulheres, o espaço de estabilidade, confiabilidade e autenticidade – [...], a casa pode ser um espaço contestado pelas mulheres, um espaço de abuso do direito de uso e do direito de participação (FENSTER, 2005, p. 220).

Neste sentido, é indispensável a adoção de medidas que, segundo Alfonsin (2009), possibilitem o acesso das mulheres ao poder, pois são esses espaços de poder que delimitam a história a ser contada e os sujeitos relevantes, de modo que assim seja possível garantir melhoria da qualidade de vida das mulheres, bem como o seu acesso à segurança no exercício do direito de morar, à renda, ao conhecimento e à informação.

Este entendimento se coaduna com os preceitos do item 32 da Nova Agenda Urbana/Habitat III, a qual compromete-se com o desenvolvimento de políticas públicas e habitacionais que sejam

integradas e sensíveis à idade e ao gênero em todos os setores, em particular os de emprego, educação, saúde e integração social, e em todos os níveis de governo, que incorporem a oferta de moradia adequada, econômica e fisicamente acessível, que faça uso eficiente de recursos, segura, resiliente, bem conectada e bem localizada, com especial atenção ao fator proximidade e ao reforço da relação espacial com o resto do tecido urbano e as áreas funcionais adjacentes (ONU, 2017, p. 12).

Destaca-se ainda a imprescindibilidade da participação e representação das mulheres nos processos de deliberação acerca das intervenções no espaço e do planejamento urbano, incluídos os relacionados às políticas e programas de acesso à terra e à moradia. Conforme ressalta Fernandes (2011), a participação popular, principalmente das mulheres, é indispensável nos processos de tomada dessas decisões, uma vez que por meio deles criam-se oportunidades a todos os indivíduos de opinar sobre a constituição e alterações do espaço urbano, de acordo com suas experiências e demandas.

Nessa perspectiva, a Nova Agenda Urbana da ONU/Habitat III (ONU, 2017), estabeleceu no item 13, letra c, o desejo de alcançar cidades e assentamentos humanos que possibilitem a

igualdade de gênero e empoderem todas as mulheres e meninas, garantindo a participação plena e efetiva das mulheres e direitos iguais em todas as áreas e em funções de liderança em processos decisórios em todos os níveis; garantindo emprego decente e remuneração igual para trabalho igual ou de igual valor para todas as mulheres; e previnam e eliminem todas as formas de discriminação, violência e assédio contra mulheres e meninas em espaços públicos e privados (ONU, 2017, p. 5).

À medida que, reforça a importância da participação de todos, com olhar atento às mulheres, no desenvolvimento da estrutura de governança urbana, ao indicar no item 92 a intenção de promover

abordagens participativas e sensíveis à idade e ao gênero em todas as fases do processo de planejamento e de elaboração da política urbana e territorial, da conceitualização ao projeto, elaboração do orçamento, implementação, avaliação e revisão, com base em novas formas de parceria direta entre todos os níveis de governo e a sociedade civil, em particular por meio de plataformas e mecanismos amplos, bem estruturados e permanentes, e de cooperação e consulta abertas a todos, utilizando tecnologias da informação e comunicação e soluções de dados acessíveis (ONU, 2017, p. 24).

Se estabelece, portanto, o entendimento de que as cidades precisam fornecer instrumentos que permitam a oportunidade do acesso aos recursos necessários a

uma vida urbana de qualidade, em igualdade de condições, a todos os habitantes, principalmente, aos grupos mais vulneráveis, como as mulheres, os negros, os indígenas e a população LGBTQIA+, que devem receber um olhar atento das políticas urbanas, a fim de que as cidades possam se caracterizar, de fato, como um espaço de “relacionamento, reconhecimento e exercício da cidadania” (SANZ, GIL, 2020, p. 12). Tal cidadania precisa incorporar “questões de diferença e diversidade cultural, étnica, racial e de gênero” (FENSTER, 2005, p. 217), e não apenas manter conceitos tradicionais que envolvam as ideias de “igualdade, comunalidade e homogeneidade” (FENSTER, 2005, p. 217).

Esta preocupação se mostra ainda mais necessária na conjuntura das cidades que se encontram em regiões apontadas como periféricas dentro de países ditos periféricos, cuja situação de exclusão e vulnerabilidade da população é agravada por contextos históricos de intensa exploração e degradação, social e ambiental, em razão da expansão do capitalismo e, conseqüente, implementação acelerada da urbanização, revelando um importante fator de análise, evidenciado por Fenster (2005, p. 223), acerca das “mudanças de papéis e deveres das mulheres em seu ciclo de vida”, os quais alteram “as expressões de pertencimento e os padrões de uso das paisagens urbanas”, e que sofrem a influência dos cenários culturais e étnicos regionais e locais.

5 OS PROGRAMAS CHÃO LEGAL E TERRA DA GENTE E O TRATAMENTO DESTINADOS ÀS MULHERES NA EXECUÇÃO DOS PROCESSOS DE REURB-S NO MUNICÍPIO DE BELÉM

O presente capítulo se propõe a apresentar a construção do cenário de intensa irregularidade fundiária do Município de Belém, a partir do histórico fundiário do Município, associado às ações da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM) voltadas à execução de regularização fundiária de interesse social nos núcleos urbanos informais localizados no Município e, destacando, principalmente, o tratamento direcionado às mulheres beneficiárias dos Programas Chão Legal (2010-2020) e Terra da Gente (2021-atual).

5.1 O cenário de urbanização da Amazônia e seus reflexos sobre o processo de ocupação de Belém-PA

A avanço da urbanização, segundo Becker (2013), apresentou-se no espaço amazônico de diversas formas, entre o crescimento acelerado de cidades às margens das estradas e criação de novos povoados caracterizados pela instabilidade, a partir de critérios estratégicos, que utilizaram os núcleos urbanos em favor do sistema econômico que se desenvolvia na região (TRINDADE JR., 2016). E, Belém, em razão da sua posição geográfica estratégica, conforme ressalta Penteado (1968a, p. 38), destacou-se por constituir uma das “melhores bacias portuárias do Brasil”, reforçando o descrito por Lloyd *et al* (1913, p. 280), que evidenciou “a sua posição única, no ponto onde se encontra com o Oceano Atlântico o maior curso de água interior de todo o mundo”.

Este fator se mostrou importante para o desenvolvimento das atividades comerciais, agrícolas e para o avanço da economia gomífera na região, que dependiam das vias fluviais (TRINDADE JR., 2016). Tal capacidade também foi, posteriormente, ampliada com a construção das ferrovias e, mais tarde, das rodovias, como a Belém-Brasília, as quais expandiram o acesso de Belém às demais cidades e regiões do Brasil (PENTEADO, 1968a).

Logo, o modelo de integração da região ao restante do país se refletiu sobre a ocupação do território que, segundo Trindade Jr. (2015, p. 321), por meio da recepção de investimentos financeiros, em infraestrutura, captação de investidores, especuladores e migrantes, incentivados pelo próprio Estado, na intenção de promover o “desenvolvimento regional” e expandir a urbanização no interior da

Amazônia, gerou alguns efeitos sobre a dinâmica territorial, como o crescimento das migrações internas e das advindas de outras regiões, principalmente, para os centros urbanos, em razão da dificuldade de acesso à terra (TRINDADE JR., 2016).

Os interesses dos grandes proprietários e empresas passaram a girar em torno do domínio da propriedade da terra, importante ativo para acumulação de capital e, portanto, objeto de anseio, que levou à criação de mecanismos para sua formalização jurídica, de modo que o instituto da posse não mais beneficiasse aqueles que não detinham condições financeiras para adquirir terras, ocasionando, segundo Abelém (2018),

a generalização das práticas formais necessárias à legalização da propriedade, ditada por interesses dos mais fortes, vai expandir seus domínios sobre a terra em detrimento do caboclo local que não tem como fazer frente às despesas e à complicada estrutura judicial (ABELÉM, 2018, p. 41).

Tais conflitos pela posse e propriedade da terra se estenderam das áreas predominantemente rurais para as áreas urbanas, onde o crescimento acelerado acarretou o aumento de ocupações em áreas marginais das cidades e a constituição de bairros periféricos, com maior presença da população de baixa renda. Neste sentido, o capitalismo imposto sobre a Amazônia gerou inúmeras consequências urbanas que, conforme aponta Abelém (2018), levaram

a população pobre a ter sua forma de sobrevivência desarticulada na área rural, procurando soluções na área urbana, que, por sua vez, vão também ser afetadas à medida que o próprio crescimento da cidade vai gerar uma demanda especulativa pelo solo urbano. [...] Com acentuados fluxos de migrantes rurais para as cidades ou de áreas estagnadas para novas áreas em evolução, observa-se que essas cidades vão enfrentar sérios problemas de demanda por serviços urbanos sem estarem preparadas para atendê-la. Os bairros periféricos crescem celeremente através da invasão de terrenos não ocupados, recolocando a questão da propriedade agora em nível urbano (ABELÉM, 2018, p. 43).

Este fenômeno, impulsionado pela expansão do capitalismo na Amazônia, afetou a região nos âmbitos fundiário e social, uma vez que ocorreram intensas migrações de populações para os núcleos urbanos em busca de trabalho assalariado e intensas disputas de terras entre os habitantes da região e as grandes empresas que pretendiam se instalar na área, à medida que, a falta de um planejamento adequado destinado a essa ocupação da região e as precariedades sociais resultantes dos projetos de colonização, expuseram as omissões do Estado e a sua atuação a favor da instalação dessas empresas capitalistas em substituição às ocupações realizadas por pequenos proprietários (ABELÉM, 2018). Logo, essa lógica

também se reproduziu em Belém, enquanto um dos principais centros urbanos da Amazônia, que durante séculos demonstrou primazia na região, através do atendimento à exportação de matérias-primas correspondentes à base da economia regional (BECKER, 2013).

Ressalte-se que, de acordo com o apontado por Becker (2013), a Amazônia destacou-se como a região com maiores índices de crescimento urbano entre os anos de 1970 e 2000 e, de acordo com dados do IBGE (*apud* TRINDADE JR., 2016), alcançou, entre os anos de 1970 e 1980, o maior crescimento, equivalente a 90,2%, seguido do período de 1980 a 1991, com um total de 83,7%, e Belém, na década de 1960, enquanto capital do Pará, foi intensamente atingida pelos deslocamentos das áreas rurais para áreas urbanas e pelo avanço da urbanização, apresentando em torno de 359.988 habitantes e figurando entre as 10 (dez) maiores cidades do Brasil, caracterizando-se como um centro regional de destaque (PENTEADO, 1968b), conforme crescimento populacional demonstrado na tabela 4 e no gráfico 5.

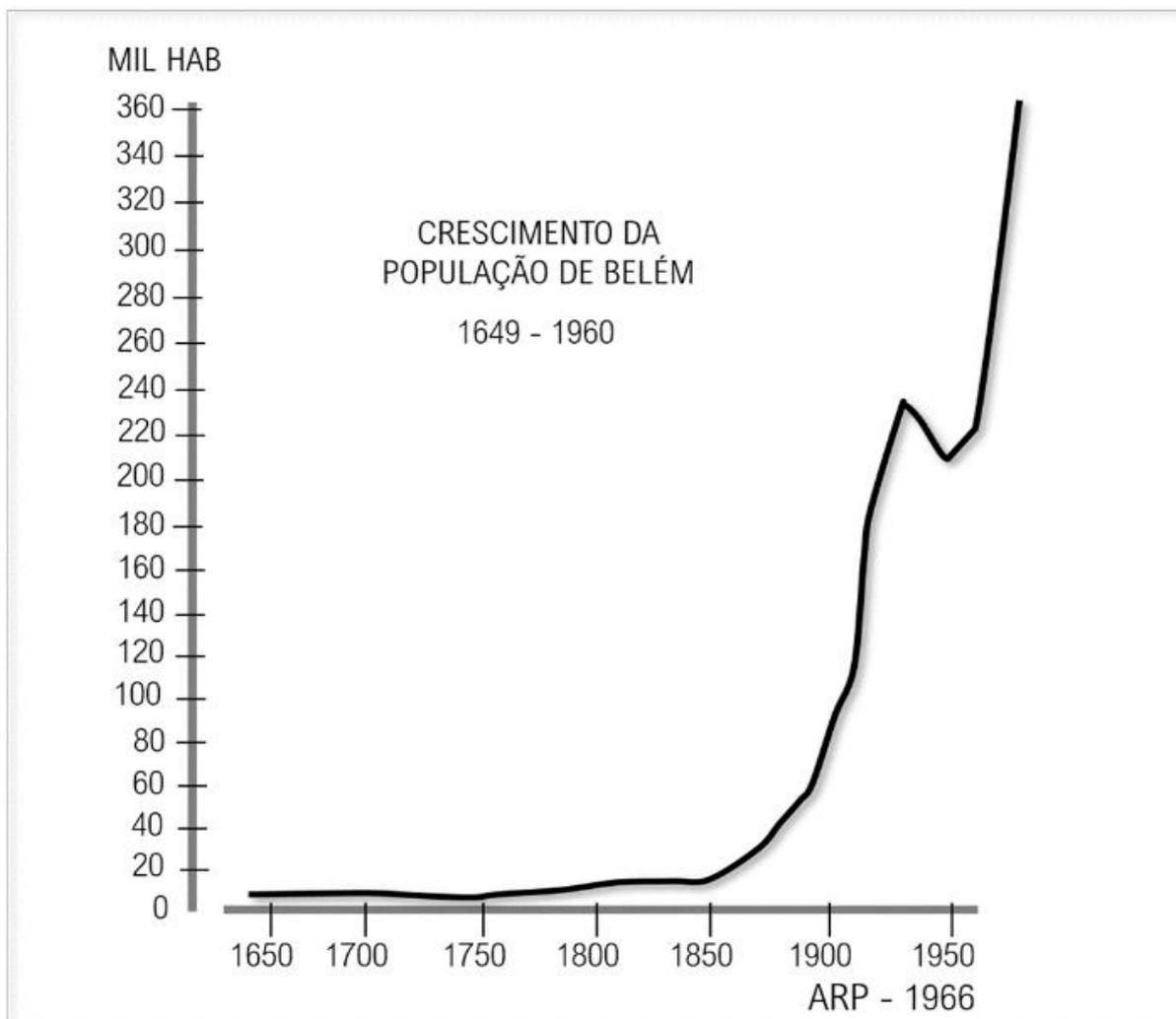
Tabela 4 – Belém: estimativa da população entre os anos de 1649 e 1960.

Anos	População de Belém
1649	6.500
1749	6.574
1788	10.620
1800	12.500
1825	13.247
1848	15.000
1851	18.000
1868	30.000
1872	34.644
1888	60.000
1900	96.500
1905	120.000
1907	192.230
1919	200.000
1920	236.400
1940	208.706

1950	225.218
1960	359.988

Fonte: Penteado (1968b), adaptado pela autora.

Gráfico 5 – Belém: crescimento populacional entre os anos de 1949 e 1960.



Fonte: Penteado (1968b), adaptado pela autora.

Nesse contexto, importa fazer uma retomada acerca da constituição da configuração urbana de Belém, de modo que, a princípio, conforme esquematiza Trindade Jr.² (2016), do início do século XVII, com a fundação de Belém, em 1616, até 1655, as suas principais funções consistiam na facilitação da conquista do território amazônico, na defesa do território e no controle econômico. Nesse período, a

² Sistematização de dados realizada por Saint-Clair Trindade Jr. (2016), com base em Corrêa (1987; 1989), Cruz (1973) e Lamarão Côrrea (1989).

ocupação do espaço se dava ainda de forma espontânea, evitando-se áreas alagadas ou alagáveis, e sem sinais expressivos de segregação ou divisão do espaço por funções.

A partir de meados de 1655 até 1750, instaurou-se um maior controle sobre a economia e a vida das pessoas por meios das missões religiosas, ao mesmo tempo em que a produção econômica era destinada à exportação e baseada na exploração do trabalho indígena. Se intensificou, em Belém, a procura e ocupação de terrenos localizados em áreas mais altas da cidade; formaram-se os dois primeiros bairros, chamados de Cidade e Campina; destacou-se também a forte presença de construções de caráter religioso, assim como, militar; o espaço ainda se mostrava pouco funcional, com algumas áreas comerciais; e a segregação socioespacial ainda apresentava expressão diminuta (TRINDADE JR., 2016).

Por outro lado, segundo aponta Trindade Jr. (2016), na segunda metade do século XVIII, por volta dos anos de 1750 até 1778, cresceu a demanda das atividades produtivas, inserindo a Amazônia no contexto mundial. Foi introduzida também na região a mão de obra escrava africana, a fim de intensificar a produção da agricultura comercial e pecuária. A partir deste cenário, Belém apresentou um grande crescimento quanto às exigências de suas funções econômicas, políticas e administrativas; surgiu um maior interesse na construção de prédios mais luxuosos, sobrepondo-se à preocupação com a manutenção dos espaços públicos; e aumentou a preocupação com questões higiênico-sanitárias da cidade, principalmente, nas áreas consideradas centrais.

No decorrer dos anos de 1778 até 1850, a crise econômica na região amazônica e o enfraquecimento da agricultura se refletiram sobre a rede urbana, de modo que, em Belém, ocorreu a desaceleração do crescimento urbano; a inadequação dos serviços e abastecimento urbano; e a evidência da constituição de um processo de segregação socioespacial, que tornou-se mais intenso no período de 1850 a 1920, no qual houve um acentuado crescimento da população e difusão da urbanização, assim como, maiores investimentos na infraestrutura da cidade, influenciados pela cultura europeia, que voltaram-se, principalmente, às elites, de modo que bairros como Nazaré, Batista Campos e Umarizal apresentavam características residenciais e paisagísticas mais requintadas, o que limitava também as possibilidades de ocupação pela população com menor poder aquisitivo; logo, a

expansão urbana foi sendo direcionada para novos bairros, como os bairros Marco e Pedreira (TRINDADE JR., 2016).

Mais adiante, conforme destaca Trindade Jr. (2016), entre os anos de 1920 e 1960, a nova crise de exportação da borracha causou em Belém e Manaus um intenso fluxo migratório em razão da saída da população de áreas extrativistas em direção aos centros urbanos, por conta disso, houve o fortalecimento da segregação socioespacial, com a “criação de vilas e passagens nas áreas mais altas pela classe média de baixo poder aquisitivo, investimentos urbanos direcionados para os bairros do Comércio e Nazaré [...], início da ocupação sistemática das baixadas” (TRINDADE JR., 2016, p. 95), áreas estas que se constituíam de terrenos alagados ou facilmente alagáveis (ABELÉM, 2018).

Posteriormente, no interregno entre os anos de 1960 e 1997, o aumento da segregação socioespacial gerou uma forte “favelização” (TRINDADE JR., 2016, p. 96) das baixadas de Belém e, conseqüentemente, cresceram os problemas relacionados à deficiência na disponibilização de moradia, infraestrutura e serviços urbanos à população mais carente, ao mesmo tempo em que parte dessa população era expulsa das baixadas localizadas nas áreas centrais em direção às periferias da cidade, devido à realização de serviços de saneamento, drenagem e urbanização promovidos por “programas de remanejamento populacional” (TRINDADE JR., 2016, p. 96).

No decorrer dos desdobramentos dos processos de configuração urbana de Belém, constituíram-se os primeiros dois núcleos urbanos, no final do século XVII, chamados de Cidade e Campina, os quais eram separados por uma baixada alagadiça denominada de igarapé do Piri, e caracterizados por “ruas estreitas e tortuosas, especialmente as travessas, ainda com poucas edificações” (PENTEADO, 1968a, p. 107), com preponderância de casas formadas por um só pavimento, construídas a partir de materiais como “taipa e barrote revestidas de tijuco” (PENTEADO, 1968a, p. 107).

Para além dos dois bairros citados, no início do século XIX, as formações de ruas e construção de habitações se espalharam pelas áreas que, atualmente, correspondem aos bairros do Umarizal, Nazaré e Batista Campos (PENTEADO, 1968a), as quais, com a intensificação da vida urbana, circulação de riquezas em razão das atividades comerciais e valorização dos imóveis, receberam as famílias mais abastadas, que deslocaram suas residências da área correspondente ao centro

comercial – em processo de valorização nesse período – , atraídos pelos valores mais baixos da terra, o que possibilitava a compra de grandes lotes e a construção de casas maiores (PENTEADO, 1968a).

Por volta de 1948, segundo Penteado (1968a), Belém pôde ser vista e compreendida a partir de duas áreas principais, a comercial e a residencial, bem delimitadas, cujo centro comercial correspondia, essencialmente, ao bairro do Comércio, no qual era possível encontrar o chamado “velho centro”, composto por edifícios antigos, lojas, armazéns, becos e vielas; o mercado do Ver-o-Peso; a Zona Portuária; e o “novo centro”, com ruas e avenidas mais largas e modernas, hotéis, grandes companhias, escritórios, bares, cafés, restaurantes etc. (PENTEADO, 1968a, p. 181).

Quanto aos bairros residenciais, de um lado, estavam os bairros de Nazaré e São Brás, ditos mais elegantes e mais arborizados, com casas amplas e grandes jardins, distribuídas pelas Avenidas Nazaré, São Jerônimo (atual José Malcher) e Independência (atual Magalhães Barata); de outro lado, o bairro residencial considerado mais simples, onde vivia a população de classe média, localizado no entorno do bairro do comércio, com casas menores e, algumas, possuindo pequenos jardins laterais; e os bairros residenciais pobres, que correspondiam à periferia da cidade, cujas casas eram muito simples, com cobertura de folhas de palmeiras, construídas por vezes sobre terrenos alagadiços, apoiadas em estacas ou mesmo sobre o chão (PENTEADO, 1968a).

Entre as décadas de 1950 e 1960, a complexificação da ocupação e organização do espaço urbano de Belém, proporcionou uma análise do território a partir de setores, que Penteado (1968b) denominou em bairros da zona Sul (Batista Campos, Jurunas, Cremação, Condor e Guamá), zona Leste (Nazaré, São Brás, Canudos e Terra Firme) e zona Norte (Umarizal, Matinha, Telégrafo Sem Fio, Sacramento, Pedreira, Marco, Sousa e Marambaia) de Belém.

Os bairros da zona Sul, conforme descrição de Penteado (1968b), assentavam-se sobre as áreas cujos níveis de terras apresentavam entre 5 e 10 metros, estando os bairros da Cremação e Batista Campos nas áreas mais elevadas, conseqüentemente, detinham melhor infraestrutura urbana e presença de certo planejamento. Por outro lado, os bairros do Jurunas e Condor constituíram-se sobre áreas de várzea, e o bairro do Guamá, uma parte em área de várzea e a outra em

baixo terraço, o que os deixava suscetíveis a alagamentos, atingindo muitos moradores da camada mais pobre da população de Belém, o que se somava ao difícil acesso a serviços essenciais e infraestrutura urbana, como aponta Penteado (1968b),

predominam as “barracas” e são raros os prédios de alvenaria, com dois ou mais andares, [...], pelas suas ruas, ou por impossibilidade dos pais ou por falta de escolas, é extremamente numerosa a quantidade de crianças a brincar, a transportar água ou, simplesmente, a perambular [...]. Jurunas, Condor e Guamá, cujas populações são altamente mestiçadas, funcionam como verdadeiros dormitórios, pois são essencialmente residenciais (PENTEADO, 1968b, p. 312).

Quanto à zona Leste, os bairros situavam-se na extensão das Avenidas Nazaré e Independência, dentre os quais, São Brás e Nazaré dispunham de grandes quarteirões, com largas avenidas asfaltadas e cobertas por mangueiras, presença de palacetes com belos jardins, como também de moradias modestas, porém, bem mais timidamente. Eram verificados, nesse perímetro, não apenas imóveis residenciais, como também outros destinados a fins culturais, centros de diversões e esportes, centro comerciais, estabelecimentos públicos e religiosos; por outro lado, na Avenida Gentil Bittencourt, o cenário dividia-se entre pequenos comércios, bares e ampla concentração de barracas, evidenciando a menor condição financeira da população dessa área em comparação com as mencionadas anteriormente e, em relação à Avenida Governador José Malcher (antiga São Jerônimo), marcada pela presença de boas escolas, edifícios e residências mais elegantes, algumas modestas, no entanto, pouquíssimas barracas (PENTEADO, 1968b).

Acerca dos bairros Canudos e Terra Firme, correspondentes também à zona Leste, caracterizavam-se por áreas residenciais, apesar de se situarem na encosta dos terraços dos níveis 5 e 10 metros, sob influência do igarapé Tucunduba; o primeiro formava-se por quadras maiores e moradias de classe média, enquanto o segundo apresentava uma ocupação mais desordenada, com habitações bastante modestas, predominantemente, barracas e com a presença de população em estado de elevada pobreza (PENTEADO, 1968b).

Finalmente, a respeito dos bairros constituintes da zona Norte, Penteado (1968b) indica que essa área englobava a maior parte da cidade e mais de 50% da população. Dentre os bairros desta zona, o Umarizal chamava atenção por ser um bairro de transição, que, em parte, apresentava características similares aos bairros mais abastados, como Nazaré, com o qual convergia, exibindo avenidas amplas, grandes quarteirões, arborização, residências elegantes; e de outro lado, mais

próximo da Avenida Senador Lemos e, principalmente, em direção ao bairro Matinha, caracterizava-se pela maior incidência da população mais pobre, com moradias simples e barracas, considerando que, este último, era marcadamente ocupado pelos habitantes em situação de maior vulnerabilidade social, compondo-se por uma “estrutura desordenada, bem marcada por ruas tortuosas, cheias de mato e água empossada nas partes baixas” (PENTEADO, 1968b, p. 342) e, inclusive, chegou a ser identificado, por um período, como um “bairro de negros” (CONRADO; CAMPELO; RIBEIRO, 2015, p. 216), advindos de migrações do Maranhão e Bahia, afastados, posteriormente, pelo especulação imobiliária, assim como, os bairros da Pedreira, Terra Firme, Jurunas, Guamá e Canudos (CONRADO; CAMPELO; RIBEIRO, 2015).

Mais ao norte, situavam-se os bairros do Telégrafo Sem Fio, Sacramento e Pedreira, também com forte presença de moradias populares e desordenamento espacial, com destaque, no bairro do Telégrafo Sem Fio, à Vila da Barca, localizada próximo às margens da baía do Guajará, na qual as moradias eram construídas sobre estacas e as condições de vida da população estavam entre as piores de Belém. Por outro lado, ainda entre os bairros da zona Norte, achavam-se na Avenida Almirante Barroso, os bairros Marco, Souza e Marambaia, cujo primeiro apresentava características e estrutura de um bairro ocupado por uma população de classe média e alta; já o segundo, tratava-se de um bairro misto, com uma forte presença de núcleos não residenciais; e o último, integrava o conjunto dos bairros mais pobres de Belém, com diversos problemas relacionados à infraestrutura e qualidade de vida da população (PENTEADO, 1968b).

Observa-se que, a preferência das ocupações dos detentores de melhores condições financeiras se dava sobre as áreas mais altas e centrais de Belém, onde também se concentravam os serviços urbanos e as melhores opções de trabalho, fazendo com que a população de baixa renda e migrantes fosse obrigada a ocupar, principalmente, as áreas chamadas de baixadas, no entorno das primeiras, sem infraestrutura alguma, pela maior proximidade dos referidos serviços (ABELÉM, 2018). No entanto, posteriormente, essas populações foram sendo deslocadas às áreas mais periféricas, como aponta Trindade Jr. (2016), ao esclarecer que

o assentamento das camadas de baixa renda na periferia distante foi responsável por um processo de dispersão habitacional que se apresentou dissociado de uma política de desconcentração das atividades e empregos urbanos, ocasionando, não raro, custos adicionais de transporte aos moradores, aumento de despesas familiares e de tempo gasto no

deslocamento, sem falar na consolidação de novos padrões de segregação socioespacial[...] (TRINDADE JR., 2016, p. 216).

Corroborado por Cancela (2011), que atenta para o fato de

o preço alto dos aluguéis, a expansão demográfica e a dificuldade de moradia contribuíram para o aumento no número de habitações coletivas que se expandiram na cidade [...]. Por sua vez, o projeto de higienização, saneamento e embelezamento urbano da administração municipal, procurava afastar a população e as famílias mais pobres das áreas centrais da cidade, dificultando ainda mais o acesso a esses espaços. (CANCELA, 2011, p. 125)

Portanto, com a intensificação da ocupação do solo, especialmente, em áreas marginais, resultado das intensas migrações, associadas à infraestrutura precária, e a deficiência das políticas públicas em prol das populações mais carentes residentes dessas áreas, geraram-se diversos problemas, decorrentes do processo de urbanização de Belém, que ainda se manifestam e, principalmente, atingem bairros, os quais, no decorrer da formação urbana de Belém, sofreram com essa desatenção do poder público. Da mesma forma, muitos desses bairros, que se constituíram a partir de ocupações informais, hoje, refletem o elevado índice de irregularidade fundiária presente no Município e demandam ações de regularização fundiária, notadamente, das executadas pela CODEM (figura 15).

De acordo com o Plano Diretor do Município de Belém, Lei nº 8.655 de 30 de julho de 2008 (BELÉM, 2008), boa parte dessas áreas, atualmente, correspondem ao que se denominou Zonas de Ambiente Urbano (ZAU) 4 e 5 (figura 16), apresentando Zonas de Interesse Especial (ZEIS) em seu interior, definidas pelo zoneamento do Município, no espaço da Macrozona do Ambiente Urbano (figura 17), segundo disposto nos artigos 91 e 95 da referida lei:

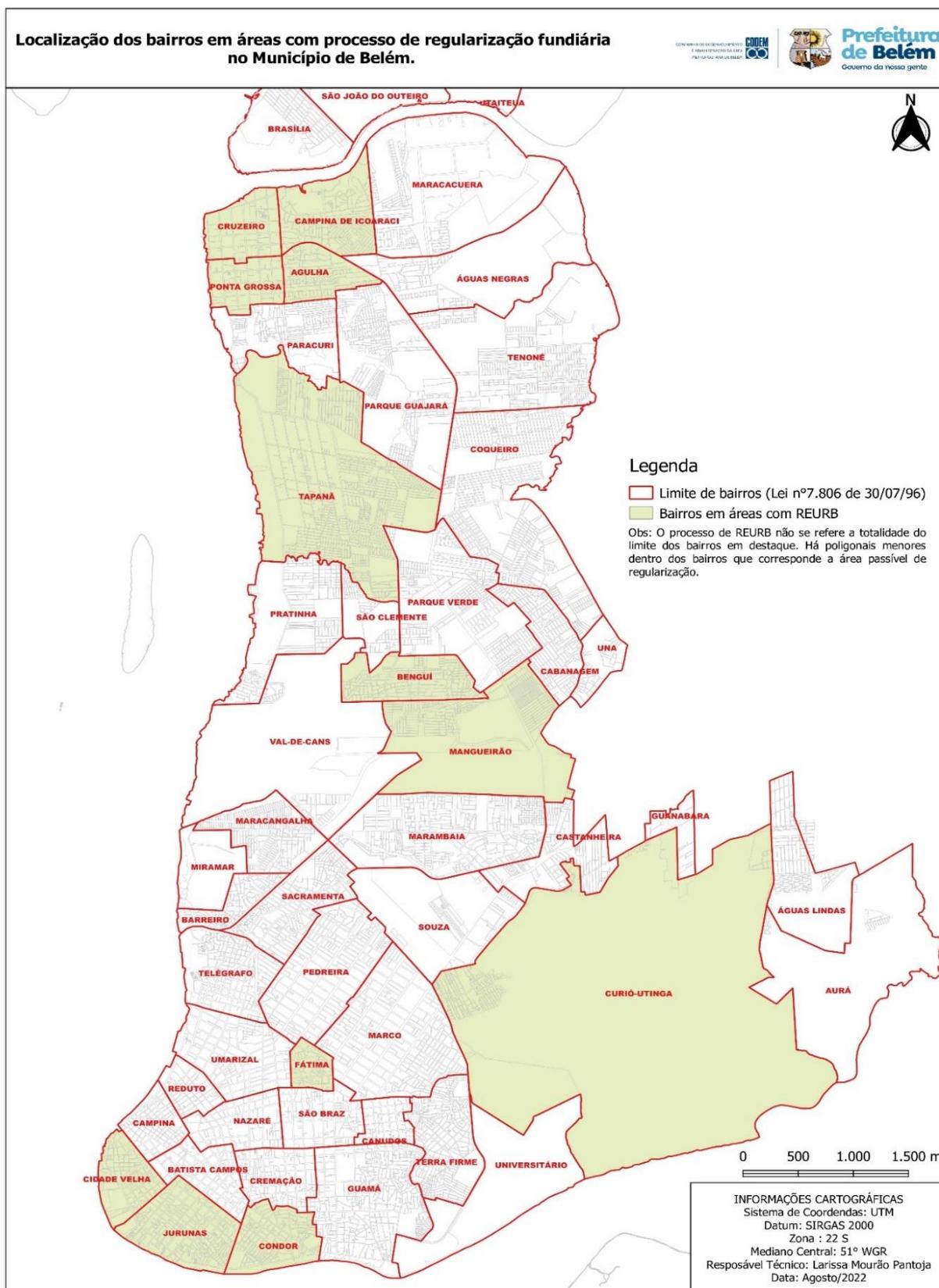
art. 91. A Zona do Ambiente Urbano 4 (ZAU 4) caracteriza-se por ter uso predominantemente residencial, atividades econômicas dispersas, presença de núcleos industriais, carência de equipamentos públicos, infraestrutura não consolidada, terrenos subutilizados ou não utilizados, com ociosidade de grandes áreas, incidência de loteamentos destinados à classe média alta e ocupações precárias (BELÉM, 2018, p. 51).

Art. 95. A Zona do Ambiente Urbano 5 (ZAU 5) caracteriza-se pelo uso predominantemente residencial, com alta densidade populacional, ocupação de comércio e serviço nos principais eixos viários, edificações térreas ou de dois pavimentos, carência de infraestrutura e equipamentos públicos, alta incidência de ocupação precária, núcleos habitacionais de baixa renda e risco de alagamento (BELÉM, 2018 p. 52).

Por conseguinte, a definição dessas zonas destina-se a execução de ações no sentido de complementar a infraestrutura básicas dessas localidades; integrar a malha viária existente; dinamizar atividades comerciais e serviços locais; estimular a

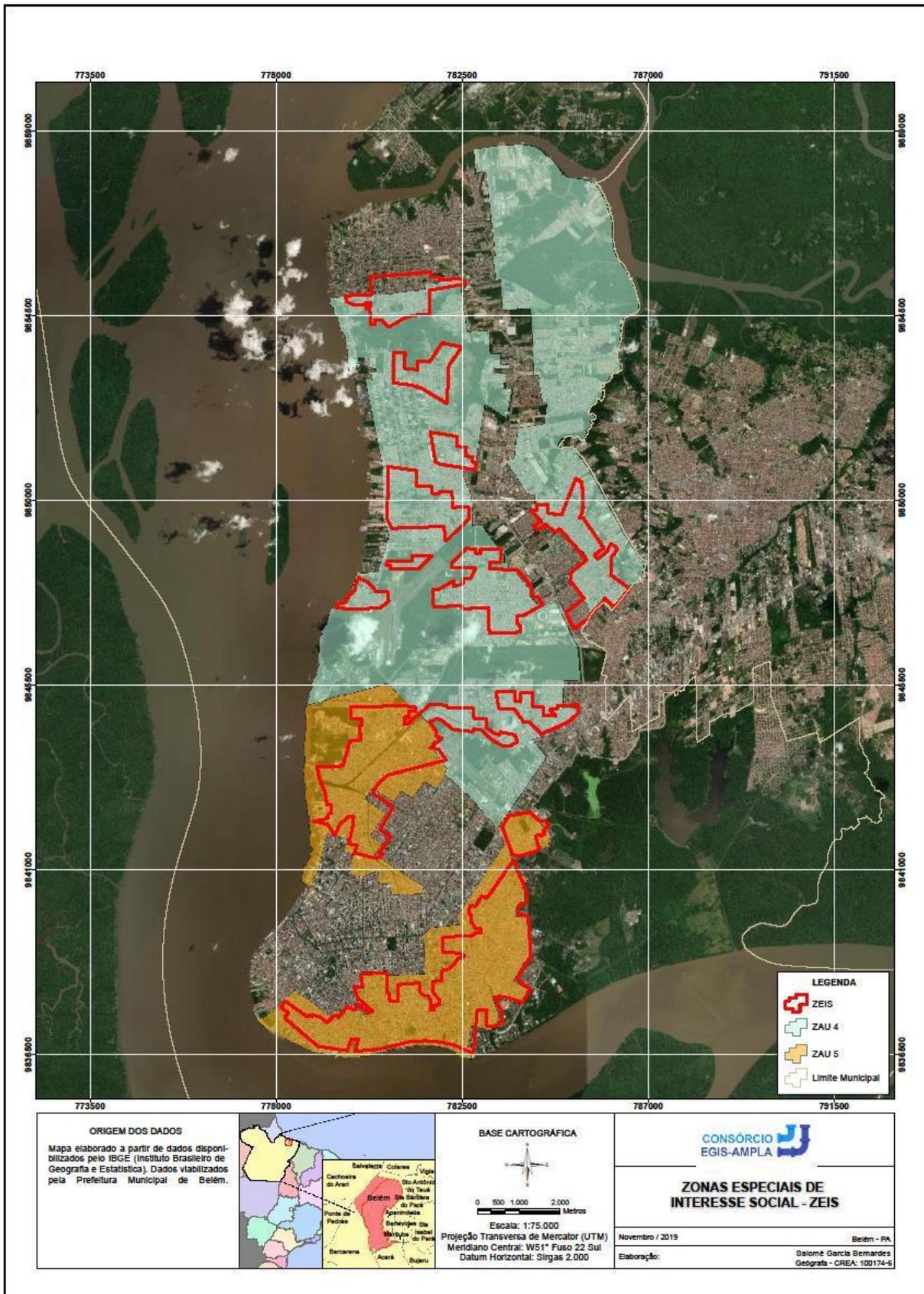
construção de habitações populares; conter os avanços das ocupações de áreas próximas a igarapés e canais de drenagem; fortalecer núcleos industriais; e priorizar o atendimento do transporte coletivo, principalmente na Zona 4, além de, buscar consolidar e ampliar a infraestrutura básica e de equipamentos públicos; proceder a urbanização e regularização fundiária, de modo a evitar a ocupação marginal dos canais; dinamizar as atividades de comércio e serviços; requalificar as áreas de urbanização precária, investindo em saneamento básico, melhores condições de moradia, acessibilidade e mobilidade, sobretudo, na Zona 5 (BELÉM, 2020).

Figura 15 – Belém: mapa de localização dos bairros em áreas com processo de regularização fundiária – 2022.



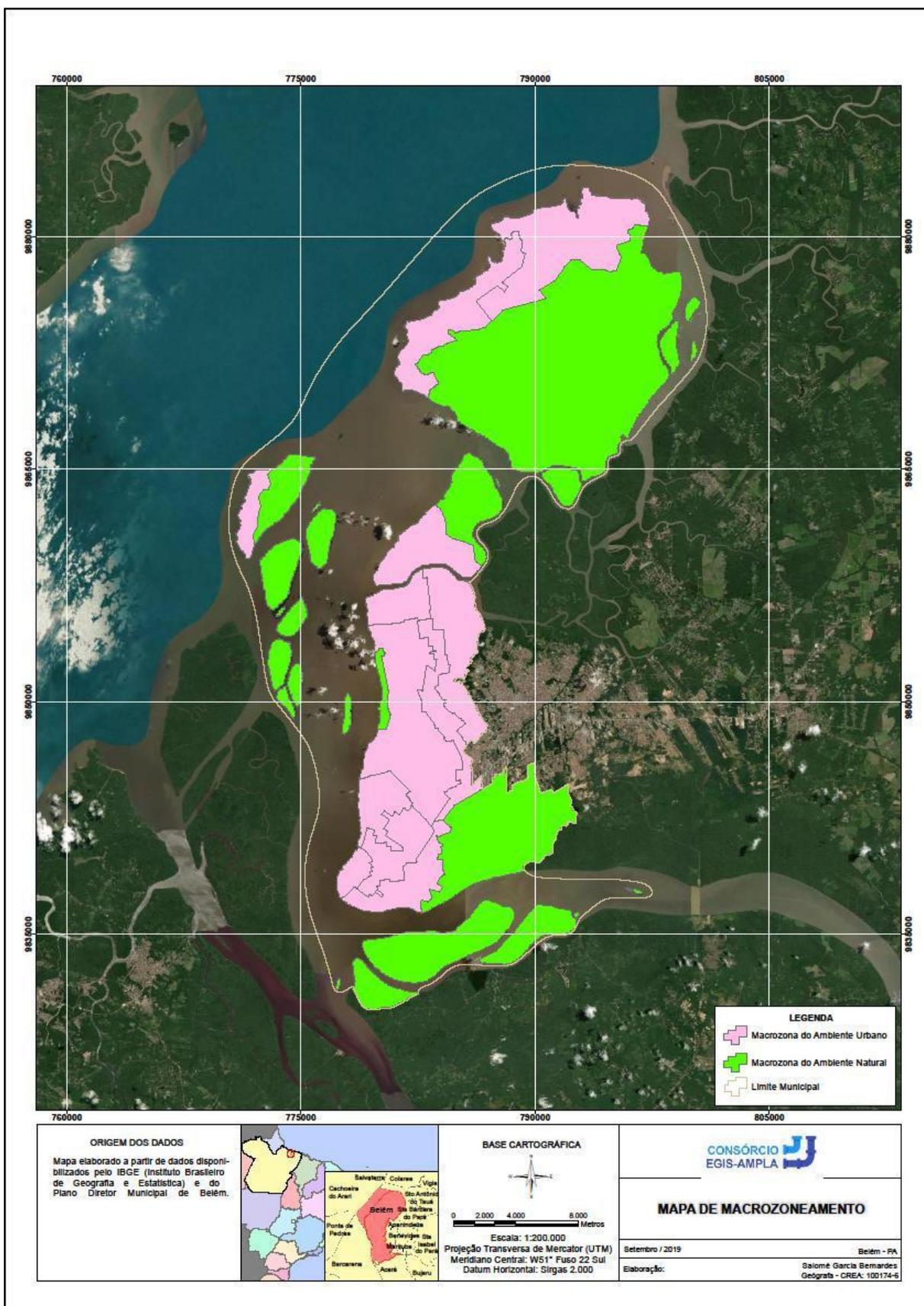
Fonte: CODEM (2022a).

Figura 16 – Belém: mapa das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – 2019.



Fonte: BELÉM (2020).

Figura 17 – Belém: mapa de macrozoneamento – 2019.



Fonte: BELÉM (2020).

Expõe-se ainda que, as precárias condições de habitabilidade, infraestrutura básica e acesso a serviços públicos essenciais, atingiu, substancialmente, as mulheres belenenses de menor renda que, ainda são diretamente afetadas por esse capitalismo marcado pela anuência do Estado e sob domínio das grandes empresas e do mercado imobiliário, que impõem barreiras à garantia do direito à moradia de qualidade, com acesso aos serviços públicos essenciais e infraestrutura urbana, compreendendo espaços de lazer acessíveis a todos, creches, escolas e postos de saúde, assim como prejudica a mobilidade dessas mulheres na cidade, por conta da insegurança, dos custos e dos obstáculos à locomoção, decorrentes da falta de saneamento e do alagamento das ruas, entre outros fatores que tornam ainda mais difícil a vida urbana das mulheres em situação de vulnerabilidade social, considerando ainda a dupla jornada de trabalho, dentro e fora de casa, que muitas delas enfrentam.

Desse modo, assim como nas demais cidades e regiões do Brasil, a vivência do urbano no espaço amazônico possui particularidades e relações singulares entre os seus sujeitos, os quais apresentam demandas que fogem dos padrões propostos nas políticas públicas em geral que, como bem esclarece Trindade Jr. (2015, p. 330), “insistem em negar as particularidades e singularidades da Amazônia, em nome da edificação de cidades modernas e distantes das verdadeiras potencialidades ecológicas e socioculturais locais e regionais”.

Da mesma forma, as mulheres amazônidas urbanas apresentam experiências sobre o espaço diversas dos homens amazônidas e, portanto, demandam políticas públicas e programas que integrem o enfoque de gênero, segundo as suas necessidades e de acordo com as raízes regionais e a história que carregam.

5.2 O panorama fundiário do Município de Belém e a atuação da CODEM

Assim como nos espaços rurais, problemas quanto à disposição fundiária e dominial se fizeram presentes na constituição dos espaços urbanos, evidenciando-se a formação dos núcleos urbanos amazônicos, que não obedeceu a um regime de normas próprias, mas, na verdade, se deu a partir das ações de agentes representantes de Portugal, da Igreja e de posses espontâneas. Logo, segundo Fischer e Oliveira (2017), dentre as formas de constituição dos primeiros centros urbanos da Amazônia, destacaram-se a construção de fortes e a formação de pequenos núcleos fundados pela Igreja.

Neste cenário, com a expansão dos processos de colonização e exploração do território, muitas doações de terras à particulares foram realizadas, principalmente, durante o período das missões religiosas, por meio da transferência do seu domínio útil mediante pagamento, mecanismo chamado de “enfiteuse” (FISCHER; OLIVEIRA, 2017, p. 50), adotado de Portugal, o que resultou em doações promovidas antes mesmo da instituição de um instrumento legal específico para regulá-las, o qual estabelecesse limites de área e localização.

Em consequência disso, Belém, cuja fundação ocorreu em 1616, apresentou um elevado número de doações, antes mesmo da confirmação da sesmaria referente à Primeira Léguas Patrimonial de Belém, doada em 1627, que correspondia aproximadamente 6.600m – do Forte do Presépio até as atuais Avenidas Dr. Freitas e Perimetral – (SILVA, 2019b). A confirmação foi realizada apenas em 1708 e, somente então, permitiu-se à gestão factual das terras pelos dirigentes locais, o que ocasionou conflitos acerca do uso do solo em Belém durante o período anterior à demarcação e confirmação da sesmaria (FISCHER; OLIVEIRA, 2017).

Ressalte-se que, no intervalo entre a doação e a confirmação, apesar de não sistematizadas, diversas doações de terras foram realizadas, segundo indicam documentos esparsos (FISCHER; OLIVEIRA, 2017), já apontando uma atuação da Câmara Municipal sobre a concessão de lotes de terras a terceiros, assim como a existência de ocupações empreendidas por ordens religiosas (SILVA, 2019b).

Neste sentido, segundo Fischer (2017), o fato de as medidas para atribuição legal da concessão de terras pelos dirigentes locais ter ocorrido dez anos após a fundação de Belém, somado às incertezas acerca da demarcação da área referente à Primeira Léguas, havendo a necessidade de nova demarcação em 1703 e confirmação em 1708 da sesmaria doada, além da instituição legal da cobrança de foro³ apenas em 1783, geraram problemas para a gestão da Primeira Léguas Patrimonial de Belém e apossamento desordenado de diversas áreas, que levou à necessidade de ampliação do patrimônio fundiário da cidade.

Quando instituída a Constituição Federal de 1891 (BRASIL, 1891), as terras antes compreendidas sob o domínio do “Poder Central” (FISCHER, 2017, p. 15) foram repassadas aos Estados – artigo 64 –, permitindo que a Intendência Municipal de

³ Quantia paga anualmente pela ocupação de imóvel em área sob regime de aforamento (enfiteuse).

Belém solicitasse ao governo terras para a ampliação do território, já que, segundo alegado, não possuía mais terras disponíveis para implementação de melhorias e empreendimentos públicos, as quais foram concedidas, a princípio, em 21 de setembro de 1899, através do Decreto estadual nº 766 (PARÁ, 1899), chamadas de Segunda Léguas Patrimoniais de Belém (FISCHER, 2017), nos seguintes termos:

DECRETO Nº 766 DE 21 DE SETEMBRO DE 1899. - Concede à Intendência Municipal de Belém uma légua de terras para aumento de seu patrimônio.

O Governador do Estado, atendendo ao que solicitou a Intendência Municipal de Belém, em ofício de 28 de Julho último, em que declara ter em vista realizar diversos melhoramentos, como sejam a construção do hospício de mendicidade, a construção de mais um cemitério e outros empreendimentos reclamados pelo bem público, e não possuir o município mais terrenos baldios, visto terem sido todos aforados a particulares; e tendo em vista o parecer do inspector de terras e o disposto no art. 29 de lei n. 82 de 15 de Setembro de 1892, decreta :

Art. 1.º – Fica concedida à Intendência Municipal de Belém uma légua de terras para aumento de seu patrimônio, em seguimento à que actualmente o constitue.

Art. 2.º – Ficam garantidos e respeitados os direitos de propriedade particular, bem como os de posse legalmente registrados, devendo no caso de desapropriação na forma da lei serem indenizados os proprietários. Art.

3.º – Revogam-se as disposições em contrário. (PARÁ, 1899 *apud* FISCHER, 2017, p. 13-14).

Ressalte-se, no entanto, conforme aponta Fischer (2017), que boa parte da área doada já se encontrava ocupada por terceiros particulares, detentores de títulos anteriores à data da concessão da Segunda Léguas, gerando insegurança jurídica aos proprietários, visto que, não houve um processo de discriminação dessas áreas, a fim de destacá-las do patrimônio indicado como municipal. Somente em 1966 foi aprovada pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo governo a doação da Segunda Léguas e, em maio de 2001, realizado o registro em nome da Prefeitura de Belém, no Cartório de Registro de Imóveis do 1º Ofício de Belém.

Considerando ainda que no período em que os títulos mencionados foram concedidos, principalmente, sob a égide da Lei de Terras (BRASIL, 1850), não havia a exigência do registro de imóveis no Cartório, constituída após a instituição do Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), tais áreas confundiram-se com a correspondente à Segunda Léguas Patrimonial de Belém, causando, portanto, dificuldades na gestão fundiária do Município ainda hoje, apesar de ter sido assegurado, no registro da Segunda Léguas, a regularização dos ocupantes e a garantia dos seus direitos

adquiridos, inclusive, por meio de parceria com o governo para realização de regularização fundiária e jurídica das áreas envolvidas (FISCHER, 2017).

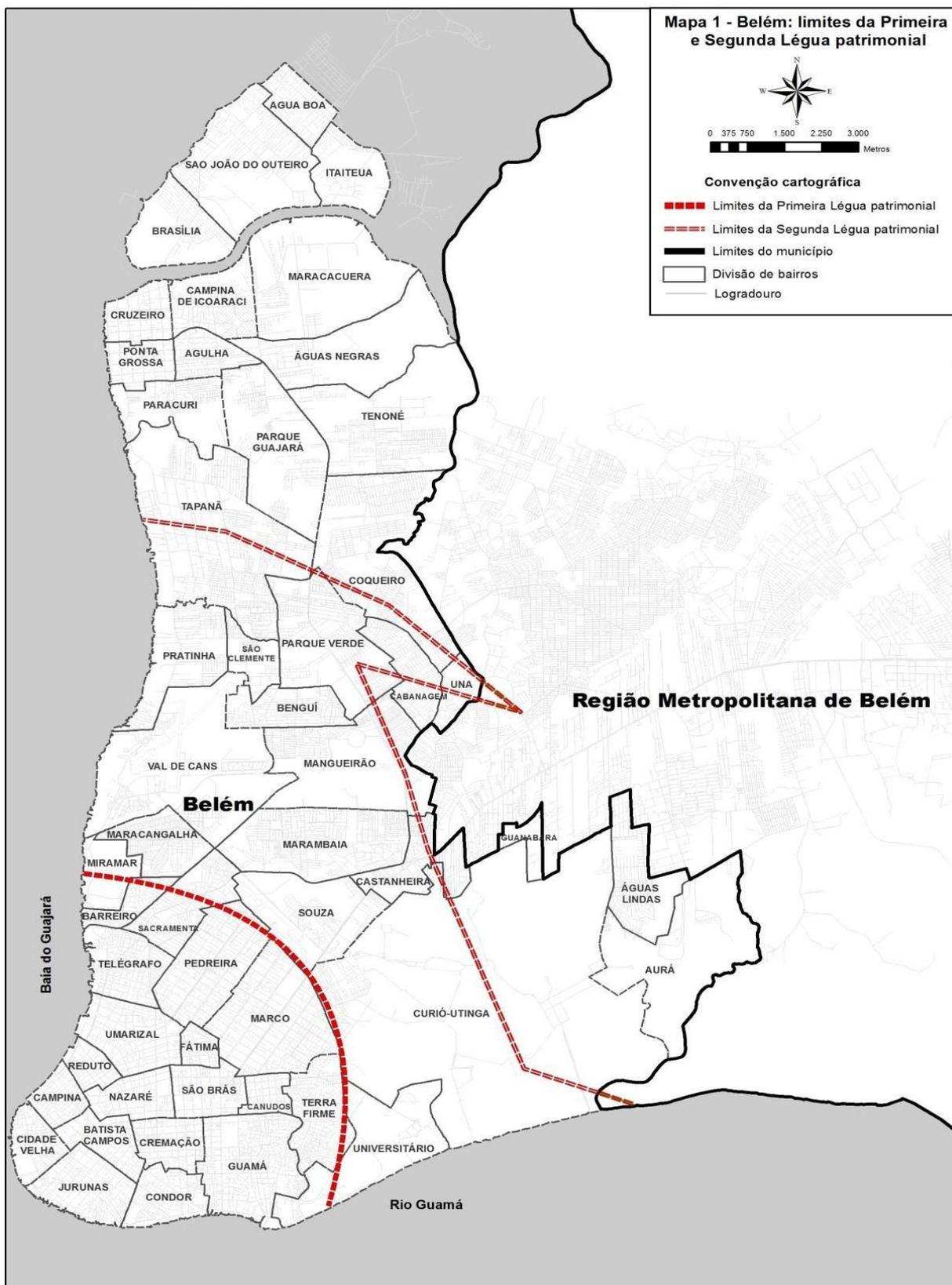
Importa ressaltar que, na década de 1970, a área correspondente à Primeira Légua Patrimonial de Belém (mapa 12) foi entregue à gerência e incorporada ao patrimônio da Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), sociedade de economia mista constituída em 11 de maio de 1970, por meio da Lei Municipal nº 6.795 (BELÉM, 1970), sob os registros “Lv. 3-Y, nº. 20.918, fl. 206, de 27 de outubro de 1970, transcrita no 1º Ofício de Imóveis, e Lv. 3-AA, nº. 33.621, fl. 8, de 30 de outubro de 1970, transcrita no 2º Ofício de Imóveis” (FISCHER, 2017, p. 12), tendo a Prefeitura de Belém como acionista majoritária (SANTOS, 2020).

A constituição da CODEM teve como um dos principais objetivos, indicados na Lei Municipal nº 6.795/1970, “administrar e explorar economicamente os bens e direitos dominicais, da Prefeitura Municipal de Belém” (BELÉM, 1970), caracterizados por aqueles que podem ser vendidos, permutados, cessionados, ou permitidos, por autorização legal, a tornar-se objeto de transações financeiras (DI PIETRO, 2018), disposição alterada, posteriormente, pela Lei nº 6.861 de 08 de fevereiro de 1971 (BELÉM, 1971), para bens de uso especial, quais sejam, os utilizados para realização das atividades fins da Administração Pública (DI PIETRO, 2018), e bens dominicais (BELÉM, 1971).

Além da gerência econômica dos referidos bens, a Companhia também agregou a atuação na elaboração de estudos, planejamento e projetos urbanos para a Região Metropolitana de Belém (RMB) – art. 2º, III, da Lei nº 6.795/1970 – (BELÉM, 1970), e participação no estabelecimento e implementação do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) para a RMB, conforme disposição do art. 2º, II, da Lei nº 6.795/1970 (BELÉM, 1970), dentre outras funções.

Afora o patrimônio incorporado na lei de criação da Companhia, o artigo 7º da referida lei autorizou a ampliação do patrimônio da CODEM, a partir de bens dominicais do Município de Belém, atuais ou futuros, incluindo, portanto, a Segunda Légua Patrimonial (BELÉM, 1970) (figura 18), composta à época pelas fazendas de Val-de-Cans, Tapanã, Coqueiro Maior e parte da Fazenda Pinheiro (SILVA, 2019b).

Figura 18 – Mapa dos limites da Primeira e da Segunda Légua Patrimonial de Belém.



Fonte: Ventura Neto (2012).

Além da posterior incorporação da Segunda Légua Patrimonial ao patrimônio de Belém, outros bens foram, ao longo tempo, sendo adquiridos pela CODEM, por meio de desapropriação, compra e venda e doação, de modo a auxiliar no desempenho das ações da Companhia acerca da gestão do patrimônio fundiário municipal (ABREU, 2016).

A princípio, a atuação da CODEM nos processos de regularização fundiária se deu de forma descentralizada, visto que, ainda não havia uma legislação específica do órgão para regulá-los. Assim, na década de 1980, foram instalados escritórios em alguns bairros, como Jurunas, Sacramenta, Cremação, Terra Firme, Marco, e nos Distritos de Icoaraci e Mosqueiro, a fim de operar na regularização jurídica das posses (SILVA, 2019b).

Somente em 2010, foi instituída a Lei Municipal nº 8.739 (BELÉM, 2010), responsável pela criação do programa municipal de regularização fundiária de Belém, denominado Chão Legal, cuja responsabilidade pela implementação e administração ficou a cargo da CODEM (BELÉM, 2010), regulamentada, posteriormente, pela Resolução nº 010/2013 do Conselho de Administração da CODEM. Programa este que, atualmente, recebe o nome de Terra da Gente, alterado pela Lei Municipal nº 9.733, de 11 de janeiro de 2022 (BELÉM, 2022), regulamentada pela Resolução nº 005/2022 (CODEM, 2022c).

5.2.1 Programa Chão Legal

Diante dos avanços no âmbito da política urbana brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988, expandiu-se a ideia de desenvolvimento social das cidades e de bem-estar dos habitantes, em razão das disposições trazidas pelos artigos 182 e 183 da Constituição (BRASIL, 1988), que promoveram também a ampliação de políticas públicas voltadas à regularização fundiária urbana, mecanismo que, desde a década de 1960, em razão do crescimento acelerado da população urbana, ganhou atenção e impulsionou, inclusive, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, a publicação da Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 (Lei de Uso e Parcelamento do Solo) (BRASIL, 1979), a qual foi um dos primeiros instrumentos destinados ao ordenamento do solo urbano e à organização dos seus usos.

Por influência das pressões dos movimentos sociais, outros instrumentos foram adotados para auxiliar nos exercícios das referidas políticas, como a Emenda

Constitucional nº 26 de 2000 (BRASIL, 2000), que alterou o artigo 6º da Constituição, incluindo o direito à moradia como um direito social; assim como a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) (BRASIL, 2001a), para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal; e da Medida Provisória nº 2.220 de 4 de setembro de 2001 (BRASIL, 2001b), disciplinadora da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) (BRASIL, 2012).

Posteriormente, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades e implementada a Política Nacional de Regularização Fundiária. Associado a isso, em 2004, a Lei Federal nº 6.015/1973, de registro públicos (BRASIL, 1973) recebeu uma alteração por meio da Lei Federal nº 10.931/2004 (BRASIL, 2004), incluindo a gratuidade do primeiro registro de direito real proveniente de regularização fundiária de interesse social. Em 2007, foram definidos os instrumentos para execução de regularização fundiária em terras da União, através da Lei Federal nº 11.481/2007 (BRASIL, 2007); e em 2009, foi aprovada a Lei Federal nº 11.952/2009 (BRASIL, 2009b), que apresentou os mecanismos para realização de regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal, além da publicação de uma das mais importantes normas disciplinadoras da regularização fundiária de assentamentos informais urbanos, a Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009b), instituidora do Programa Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2012).

Seguindo as diretrizes da política urbana nacional, o Município de Belém dispôs no plano diretor – Lei nº 8.655 de 30 de julho de 2008 – (BELÉM, 2008) capítulo dedicado à política municipal de habitação, incluindo ações de regularização fundiária, com atenção à população de baixa renda, conforme disposição do artigo 26, IV, da referida lei:

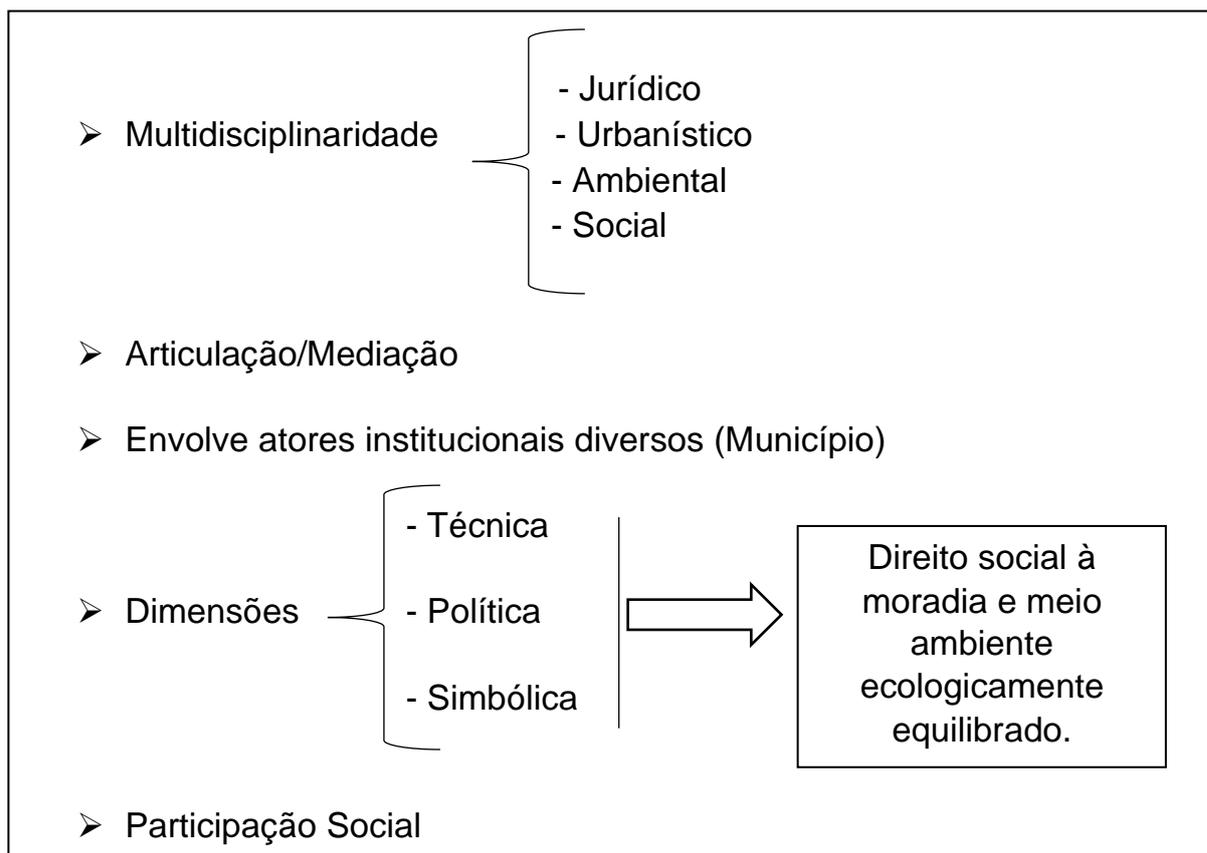
Art. 26 - A Política Municipal de Habitação visa a universalização do acesso à moradia com condições adequadas de habitabilidade, assegurando a transparência das ações relacionadas à gestão habitacional, tendo como objetivos:

IV - promover a requalificação urbanística e a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes (BELÉM, 2008).

Neste cenário, em 2010, houve a instituição do Programa Municipal de Regularização Fundiária, chamado Chão Legal, sob a gerência da CODEM, por meio da Lei nº 8.739 de 19 de maio de 2010 (BELÉM, 2010), regulamentada pela resolução nº 010/2013 (CODEM, 2013), do Conselho de Administração da CODEM, a fim de promover ações estratégicas, operações e execução (art. 1º da Lei nº 8.739) de

Regularização Fundiária de Interesse Social (RFIS) (art. 1º da resolução nº 010/2013) em áreas, segundo o art. 2º da lei, de “domínio do Município de Belém, além dos bens dominicais e direitos decorrentes do patrimônio enfitêutico administrados pela CODEM” (BELÉM, 2010, n.p.), tendo por base os parâmetros apresentados na figura 19.

Figura 19 – Aspectos inerentes à Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social.



Fonte: CODEM [201-], adaptado pela autora.

A fim de alcançar os enfoques propostos para a regularização fundiária, o artigo 3º da Resolução nº 010/2013 da CODEM (CODEM, 2013) dispunha sobre os princípios norteadores a serem observados no desenvolvimento dos processos de regularização fundiária de interesse social executados por meio do Programa Chão Legal:

Art.3º - [...]

I – Prevalência do direito à moradia sobre o uso especulativo de imóveis públicos;

II – Os interesses e atividades da comunidade beneficiada pelo processo de regularização serão levados em consideração na elaboração do projeto de intervenção da área;

III – Gratuidade do processo de regularização de interesse social;

IV – Mediação e resolução extrajudicial de conflitos fundiários;

V – Preferência da titulação em nome da mulher no caso de não haver consenso sobre quem serão os beneficiários no processo de regularização do imóvel urbano;

VI – Compatibilização da regularização fundiária com as normas ambientais (BELÉM, 2013, n.p.).

Por outro lado, a partir de critérios mais técnicos, as regularizações fundiárias realizadas sob a égide do Programa Chão Legal, deveriam obedecer a algumas etapas como: a) requerimento dos legitimados; b) realização de estudos e definição de dominialidade; c) levantamento topográfico e cadastro físico; d) cadastro socioeconômico; e) elaboração, pactuação e aprovação do projeto de REURB; f) análise processual e indicação dos instrumentos; g) coleta de documentos; h) sistematização das informações; i) expedição da Certidão de Regularização Fundiária – CRF; j) registro da CRF e do Projeto de Reurb no Cartório de Registro de Imóveis; k) abertura das matrículas das unidades regularizadas e; l) entrega de registro cartorário aos moradores (GUIMARÃES, 2018), procedimentos detalhados no quadro 2.

Quadro 2 – Etapas de operacionalização da Regularização Fundiária de Interesse Social (RFIS) no Programa Chão Legal.

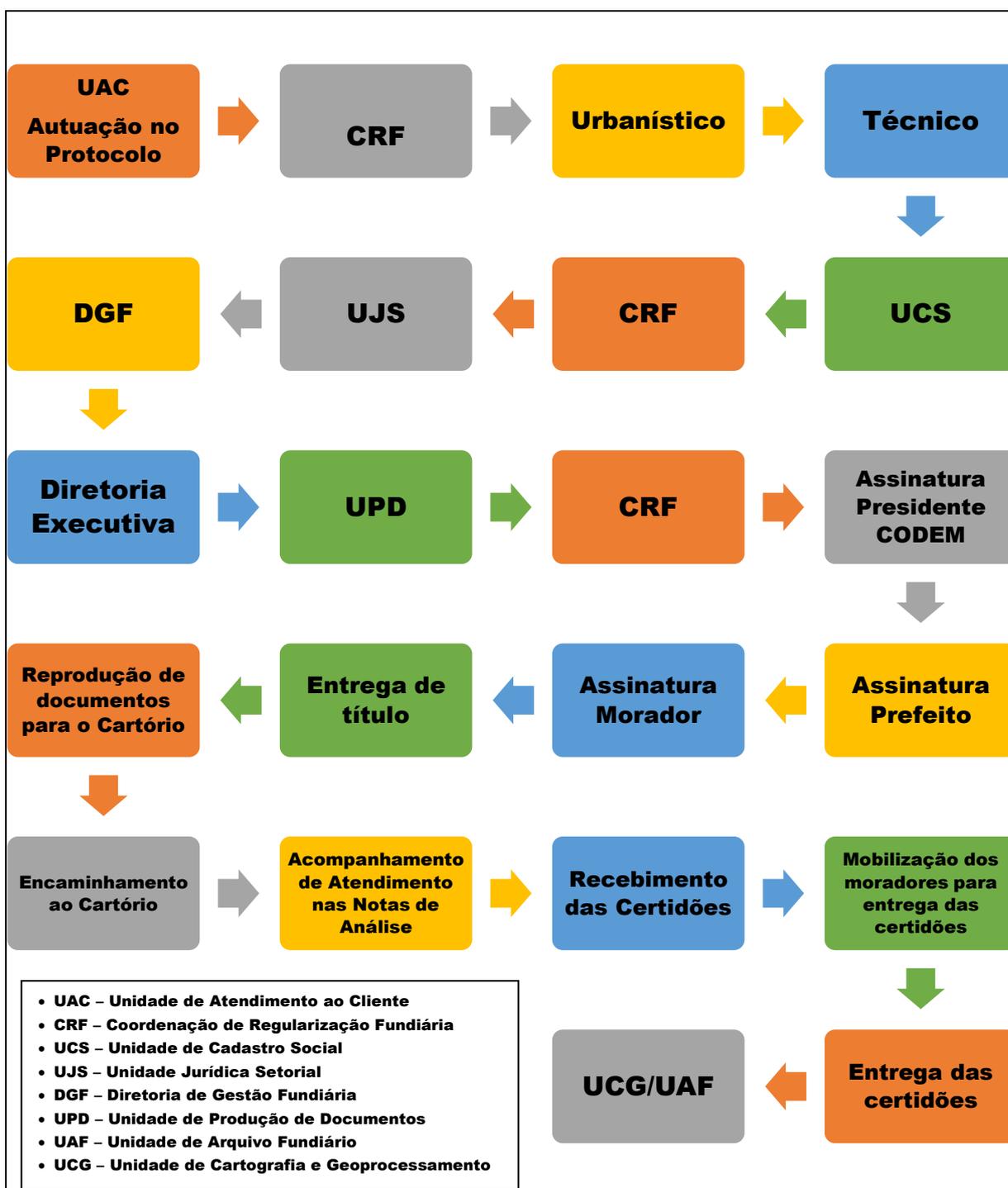
Etapas				
1) Requerimento dos legitimados – art. 7º da Lei 8.739/2010	2) Mobilização da comunidade	3) Levantamento técnico da área, medição dos terrenos e casas, e cadastro socioeconômico	4) Apresentação do projeto de regularização fundiária; análise processual e indicação dos instrumentos; coleta de documentos dos moradores para iniciar o processo de regularização do lote	5) Expedição e registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e do Projeto de REURB no Cartório de R.I.; abertura das matrículas e entrega dos títulos.
Detalhamento				
<p>As solicitações de regularização fundiária poderiam ser realizadas por solicitação do(a):</p> <ul style="list-style-type: none"> • ocupante do imóvel; • associação legalmente constituída e com previsão no estatuto social; • iniciativa da CODEM; • em sede de programas para implementação de urbanização/ infraestrutura no Município. 	<p>Realização de reuniões nas áreas para que os técnicos e a equipe da CRF/CODEM prestassem informações e esclarecimentos aos moradores a respeito dos procedimentos de regularização fundiária.</p>	<p>Técnicos da prefeitura e/ou funcionários de empresas contratadas realizavam coleta de informações sobre o relevo, infraestrutura, equipamentos e serviços públicos; coleta de dados sobre tempo de moradia, número de residentes, renda familiar.</p>	<p>Apresentação do projeto de urbanização da área para discussão e pactuação. Posteriormente, era licenciado pelos órgãos responsáveis da Prefeitura Municipal de Belém (PMB) e registro no Cartório. Entrega pelos moradores de: documento com foto; CPF; certidão de casamento; comprovante de residência; documentos que comprovem a posse da casa. Assinatura do pedido de regularização do terreno. Em caso de união estável, deveria comparecer o casal.</p>	<p>Os moradores recebiam um dos seguintes títulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 5º da Lei 8.739/2010 <ul style="list-style-type: none"> • Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM); • Concessão de Direito Real de Uso (CDRU); • Contrato sobre direito de superfície; • Alienação não onerosa com encargos; • Legitimação de posse mediante demarcação urbanística. - Art. 6º da Lei 8.739/2010 <ul style="list-style-type: none"> • Autorização administrativa; • Certificado de Regularização Fundiária; • Autorização Especial de Uso (AEU) para fins comerciais.

Fonte: Alves (2015), CODEM (2013), adaptada pela autora.

A recepção das demandas de regularização fundiária perante a CODEM poderia ocorrer mediante demanda direta da comunidade ou de agentes políticos, por intermédio das quais era procedida pesquisa fundiária preliminar, caracterização urbanística preliminar e cadastro de demandas; ou ainda, por meio de demandas de outros órgãos, que realizavam negociações institucionais e, em seguida, ocorria a elaboração de proposta de Termo de Acordo pela CODEM, a manifestação do órgão demandante e a celebração do acordo (CODEM, 201-). A partir de então, os processos obedeciam a etapas de tramitação interna na Companhia, conforme figura 20.

Para além da base legal anteriormente mencionada, utilizavam-se também outros instrumentos normativos para auxiliar a execução dos processos de REFIS pela CODEM através do Programa Chão Legal, como a Lei Complementar nº 2 de 19 de julho de 1999 (Lei Complementar de Controle Urbanístico) (BELÉM, 1999), que dispunha acerca do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano do Município de Belém, propondo o desenvolvimento da cidade a partir da democratização do acesso a bens, serviços e qualidade ambiental a todos (BELÉM, 1999); o Provimento Conjunto nº 008/2010-CJRMB/CJCI (PARÁ, 2010), sobre os registros das Concessões de Direito Real de Uso (CDRU) e Concessão Especial para Fins de Moradia (CUEM) nas regularizações fundiárias realizadas no Estado do Pará; o Provimento Conjunto nº 003/2014-CJRMB/CJCI (PARÁ, 2014), quanto aos procedimentos a serem seguidos na regularização fundiária de imóveis urbanos no Estado do Pará; o Provimento nº 44/CNJ, de 18 de março de 2015 (BRASIL, 2015), sobre normas gerais para registro de regularização fundiária urbana; e os artigos 1.027 a 1.069 do Código de Normas e Serviços Notarias de Registro do Estado do Pará, de 26 de janeiro de 2015 (PARÁ, 2015), acerca da regularização fundiária de assentamentos urbanos.

Figura 20 – CODEM: tramitação interna dos processos de Regularização Fundiária.



Fonte: CODEM [201-], adaptado pela autora.

Segundo dados disponibilizados pela prefeitura de Belém (SEGEP, 2020), através do anuário estatístico de habitação, produzido pela Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEP, apontam-se os resultados do Programa Chão Legal, no Município de Belém, entre os anos de 2016 e 2019,

envolvendo dados acerca do total de áreas levantadas no referido período, que receberam o cadastro físico e social, reuniões informativas com os moradores, coleta de documentos, emissão de títulos e o projeto urbanístico. É possível observar que a quantidade de títulos emitidos, em comparação ao alcance das demais etapas do processo de regularização fundiária apontadas é bastante inferior, demonstrando uma atuação em titulação mais significativa somente no ano de 2017 (tabela 7), considerando ainda, a alta estimativa das famílias e lotes alcançados por alguma das etapas do Programa no mesmo período, conforme tabelas 5 e 6.

Tabela 5 – Belém: estimativa das famílias atingidas pelo Programa Chão Legal – 2018 a 2019.

Projetos em execução	Bairro	Metas cadastro famílias	Meta regularização	2018	2019
Malvinas	Sacramenta	2.100	1.450	0	1.470
Fé em Deus	Tenoné	1.829	1.098	618	480
Carmelândia	Mangueirão	1.500	1.050	0	1.050
Pantanal	Mangueirão	1.454	1.000	500	500
Sub-bacia I – etapa 2	Jurunas	1.400	1.000	0	1.000
Pratinha	Pratinha e São Clemente	1.060	800	400	400
Sub-bacia I – etapa 1	Jurunas e Cidade Velha	1.000	800	0	800
Eduardo Angelim – etapa 2	Parque Guajará	891	620	0	620
Água Cristal	Marambaia	823	354	100	254
Terra Firme	Terra Firme	550	385	150	235
Ranário	Parque Guajará	250	190	40	150
Jardim da Liberdade	Bengui	200	140	79	61
Área Central da Cohab	Campina de Icoaraci	139	97	55	42
Cabano Antônio Vinagre	Curió-Utinga	126	126	88	26
Total		13.322	9.130	2.030	7.088

Fonte: SEGEP (2020), adaptado pela autora.

Tabela 6 – Belém: estimativa de lotes levantados pelo Programa Chão Legal – 2018 a 2019.

Projetos em execução	Bairro	Nº de lotes	Parceria
Sub-bacia I – etapa 1	Jurunas e Cidade Velha	1.000	UCP-PROMABEN
Sub-bacia I – etapa 2	Jurunas	1.400	UCP-PROMABEN
Malvinas	Sacramenta	2.100	SPU
Carmelândia	Mangueirão	2.000	PMB
Eduardo Angelim – etapa 2	Parque Guajará	800	PMB
Cabano Antônio Vinagre	Curió-Utinga	126	UCP-PROMABEN
Jardim da Liberdade	Bengui	200	COHAB
Ranário	Parque Guajará	305	COHAB
Terra Firme	Terra Firme	655	COHAB
Área Central da Cohab	Campina de Icoaraci	139	COHAB
Água Cristal	Marambaia	732	COHAB
Pratinha	Pratinha e São Clemente	1.979	COHAB
Total		11.436	

Fonte: SEGEP (2020), adaptado pela autora.

Tabela 7 – Belém: resultados do programa Chão Legal – 2016 a 2019.

Etapas	Ano de execução			
	2016	2017	2018	2019
Levantamento topográfico (m²)	620.393	698.145	876.938	1.075.829
Cadastro social (famílias)	4.250	2.602	-	1.359
Cadastro físico (lote)	3.048	4.471	4.550	6.042
Coleta de documentos	1.767	2.267	-	633
Títulos emitidos	185	618	235	365
Reuniões com moradores	21	8	10	7
Projeto urbanístico (elaborado)	3	1	3	1
Reunião pactuação do projeto	3	1	2	2

Fonte: SEGEP (2020), adaptado pela autora.

Ressalte-se que, segundo aponta o atual diretor presidente da CODEM, nos últimos 16 anos, foram concedidos apenas 3.820 títulos de concessão (TV LIBERAL, 2021a), incluindo nesse período a vigência do Programa Chão Legal, de 2010 a 2020. Dentre as áreas alcançadas com a entrega de títulos estão os bairros do Bengui (769

títulos), o Centro do distrito de Icoaraci (90 títulos), os conjuntos Canarinho (352 títulos), Fé em Deus (1.180 títulos), Jardim Liberdade (104 títulos), Comandante Cabano Antônio Vinagre (126 títulos), Água Cristal (512 títulos), e Ranário (150 títulos) (MAGNO, 2020).

A partir do ano de 2021, com a troca de gestão da Prefeitura de Belém, houve a substituição do Programa Chão Legal pelo Programa Terra da Gente, instituído pela Lei nº 9.733 de 11 de janeiro de 2022 (BELÉM, 2022), que, apesar de apresentar o mesmo objetivo de promoção da regularização fundiária no Município de Belém, trouxe algumas mudanças de ordem procedimental e normativa, respondendo às novas determinações da mais recente Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), a qual dispõe sobre as regras gerais para a regularização fundiária urbana e rural.

5.2.2 Programa Terra da Gente

Diante da necessidade de corresponder às novas medidas e instrumentos implementados pela Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e Decreto nº 9.310/2018 (BRASIL, 2018), que dispõem sobre as diretrizes gerais a serem aplicadas nos processos de regularização fundiária urbana e rural em âmbito nacional, bem como oferecer maior celeridade e desburocratização aos processos de regularização (TV LIBERAL, 2021a), e ainda, em razão da troca de gestão, desde o início do ano de 2021, a CODEM instituiu um novo Programa de Regularização Fundiária, chamado Terra da Gente, que teve as atividades iniciadas em fevereiro de 2021, ainda sem legislação própria, sob os ditames da referida Lei Federal, tendo sido aprovado em 14 de dezembro de 2021, pela Câmara de Vereadores de Belém, o projeto de lei de criação do programa e sancionado em janeiro de 2022, pelo prefeito Edmilson Rodrigues, criando a Lei Municipal nº 9.733/2022 (BELÉM, 2022), que rege o processo de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Belém (CODEM, 2022b), regulamentada pela Resolução nº 005/2022 (CODEM, 2022c), do Conselho de Administração da CODEM.

Segundo o artigo 1º da Lei Municipal nº 9.733/2022 (BELÉM, 2022), esta apresenta em seu escopo um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, voltadas à regularização de núcleos urbanos informais, ao ordenamento territorial e à titulação de seus moradores, em consonância com as regras gerais impostas pela Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e Decreto nº 9310/2018

(BRASIL, 2018), e para alcançar as finalidades propostas, o município deve atuar promovendo políticas fundamentadas no direito social à moradia, no desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, obedecendo aos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial (BELÉM, 2022). Neste sentido, o artigo 2º da Lei Municipal nº 9.733/2022 aponta os objetivos a serem atingidos pela Regularização Fundiária Urbana (Reurb):

Art. 2º - São os objetivos da REURB a serem observados pelo Município de Belém além dos elencados no art. 10 da Lei Federal nº 13.465/2017:

I - estabelecer diretrizes e o critério para viabilizar o regular parcelamento do solo urbano ocupado em Áreas de Interesse Social (REURB-S), Áreas em Processo de Ocupação (APO) ou Áreas de Interesse Específico (REURB-E);

II - viabilizar a eficácia do princípio da função social da propriedade associado ao equilíbrio ambiental, ao projeto urbanístico municipal e à implantação de políticas públicas de ocupação do espaço urbano;

III - ampliar o acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais a serem regularizados. (BELÉM, 2022, n.p.)

Dá-se destaque a algumas modificações importantes trazidas pela Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL 2017), assumidas também pelo Município de Belém, por meio da Lei Municipal nº 9.733/2022 (BELÉM, 2022), como a introdução de novas modalidades de regularização fundiária, agora subdividida em Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), destinada à população de baixa renda (com renda até 5 salários-mínimos); Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), voltada àqueles que não se enquadram como população de baixa renda; e Regularização Fundiária Urbana Inominada (Reurb-I), passível às glebas parceladas em período anterior à 19 de dezembro de 1979, sem registro e devidamente integradas à cidade, conforme redação do artigo 6º, inciso I, II e III da Lei Municipal nº 9.733/2022 (BELÉM, 2022). Ressalte-se que a modalidade de Reurb Inominada tem sido bastante utilizada atualmente pela CODEM, em razão da celeridade no processo, de acordo com informações fornecidas por advogada da Companhia, em entrevista concedida à autora.

Outra relevante alteração estabelecida pelas Leis federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e municipal nº 9.733/2022 (BELÉM, 2022) foi a ampliação do rol de legitimados para requerer a regularização fundiária urbana, segundo artigo 11 da Lei Municipal e 14 da Lei Federal mencionadas, inserindo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, diretamente ou através de entidades da administração

pública indireta; além das associações, agora, incluem-se, cooperativas habitacionais, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, ou outras associações civis que atuem em questões relacionadas ao desenvolvimento urbano e à regularização fundiária urbana; e, finalmente, a Defensoria Pública e o Ministério Público também estão habilitados.

Importa ressaltar esse papel de destaque dado à Defensoria Pública e ao Ministério Público, já que, até então, de acordo com o apontado por advogada da CODEM, entrevistada, não se mostrava tão evidente nas ações executadas pela CODEM, com exceção da participação proeminente da Defensoria em regularização fundiária realizada no bairro de Carmelândia, ainda sob a vigência do Programa Chão Legal, considerando, ainda, as funções estabelecidas na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) – artigos 27 e 134 – para cada uma das instituições, e do disposto no artigo 6º, incisos IX e X da Lei Complementar Estadual nº 54/2006 (PARÁ, 2006a) e artigo 52, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 057/2006 (PARÁ, 2006b), respectivamente:

Art. 6º - São funções institucionais da Defensoria Pública do Estado do Pará, dentre outras:

IX - promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações e posições processuais capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela, inclusive atuando como parte, representante e intervir em favor dos vulneráveis e na promoção dos direitos humanos;

X - exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado (PARÁ, 2006a, p. 7).

Art. 52 - Aos órgãos de execução do Ministério Público, nos limites de suas atribuições, observados os atos normativos sobre a distribuição interna dos serviços, e além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Coleção Cidadania 61 Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados, nesta Lei Complementar ou em qualquer outro diploma legal, incumbe:

I - promover a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (PARÁ, 2021, p. 60-61).

Além das mencionadas mudanças, a Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) acrescentou instrumentos novos e/ou reformulados, a fim de garantir maior segurança jurídica das posses, objeto de regularização fundiária, com destaque à legitimação fundiária – artigo 23, adotada também pela lei instituidora do Programa Terra da Gente – artigo 22 da Lei Municipal nº 9.733/2022 (BELÉM, 2022) –, uma vez que, por meio deste instrumento é possível que o beneficiário alcance, desde logo, o

direito de propriedade com a entrega do título, livre e desembaraçada de qualquer ônus (BELÉM, 2022), o qual tem recebido prioridade de uso nos processos de regularização fundiária executados pela CODEM através do Programa Terra da Gente, de acordo com relato de uma das advogadas da Companhia, entrevistada pela autora.

Por outro lado, verifica-se que no Programa anterior (Chão Legal), os títulos emitidos consistiam, mais frequentemente, em Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), garantindo o direito real de uso e não a propriedade (CODEM, 2022b), o que fragilizava a segurança da posse e não facilitava a obtenção de alguns benefícios, como o de realizar operações de crédito, uma vez que não eram aceitos pelos bancos (TV LIBERAL, 2021a).

Tendo em vista o alto índice de irregularidade fundiária ainda encontrado no Município de Belém, em torno de 60% dos imóveis da cidade, e diante dos novos instrumentos instituídos pela Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), a prefeitura municipal de Belém, por meio da CODEM, e o governo do Estado do Pará, por intermédio do Instituto de Terras do Pará (ITERPA) e da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB), realizaram no início do ano de 2021 uma parceria para a realização de regularizações fundiárias urbanas através do Programa Terra da Gente (TV LIBERAL, 2021b).

Além desta parceria para execução de regularização fundiária urbana, a CODEM e o governo do Estado do Pará também firmaram acordo no sentido de viabilizar um programa de incentivo a emprego e renda às mulheres chefes de família de baixa renda, atendidas pelo Programa Terra da Gente, de modo a dar assistência e qualificação profissional voltadas ao empreendedorismo e inclusão social (CODEM, 2021a), chamado de Empreende Mulher, atuando em conjunto com o Programa Territórios pela Paz – TerPaz (Governo do Estado do Pará), em resposta às necessidades identificadas pela nova gestão e o fato de que 85% dos títulos entregues nas regularizações executadas pela CODEM são para mulheres chefes de família (CODEM, 2021b), confirmado por declaração do atual diretor-presidente da CODEM, publicada pela Assessoria de Comunicação (ACOM), em mídia social da Companhia (CODEM, 2021c):

Ao longo deste primeiro semestre percebemos que poderíamos desenvolver outros projetos para atuarem de forma transversal ao programa de

regularização fundiária Terra da Gente, que tem beneficiado centenas de famílias de baixa renda. Um dado interessante sobre o Terra da Gente é que são famílias chefiadas em sua ampla maioria por mulheres. Por isso, estamos buscando desenvolver, através de parcerias com outros órgãos da esfera pública, políticas sociais, de saúde, empreendedorismo e de geração de renda para essas mulheres. O Programa Empreende Mulher é um desses programas transversais e já é uma realidade, pois conta com parceiros como Sebrae e Unama (Lélio Costa, diretor-presidente da CODEM, declaração concedida à Assessoria de Comunicação da CODEM em 15 de julho de 2021).

Ressalte-se que a CODEM, por meio do Programa Terra da Gente, estabeleceu uma meta inicial de emissão e entrega de 20 mil títulos de propriedade durante os quatro anos de atuação da gestão atual, e de 4 mil títulos para o primeiro ano, correspondente a 2021 (CODEM, 2022b). Fato é que, a cerimônia de lançamento oficial do Programa Terra da Gente, ocorrida no dia 18 de março de 2021, já contou com a entrega de 350 títulos de propriedade para os moradores do bairro de Carmelândia, apontando para uma maior celeridade nos processos de regularização fundiária executados sob o novo regramento (CODEM, 2021d).

Em seguida, no mês de abril de 2021, a Companhia intensificou as ações no bairro de Fátima e se reuniu com os moradores para apresentar as novas regras propostas para as ações de regularização fundiária, destacando a possibilidade da execução da Regularização Fundiária Inominada (Reub-I) nesta localidade, levando em conta que o referido bairro corresponde a um dos mais antigos de Belém (CODEM, 2021e) e, conseqüentemente, uma boa parte da sua área satisfaz as exigências do artigo 69 de Lei Federal nº 13.465/2017:

Art. 69. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade [...]. (BRASIL, 2017, n.p.)

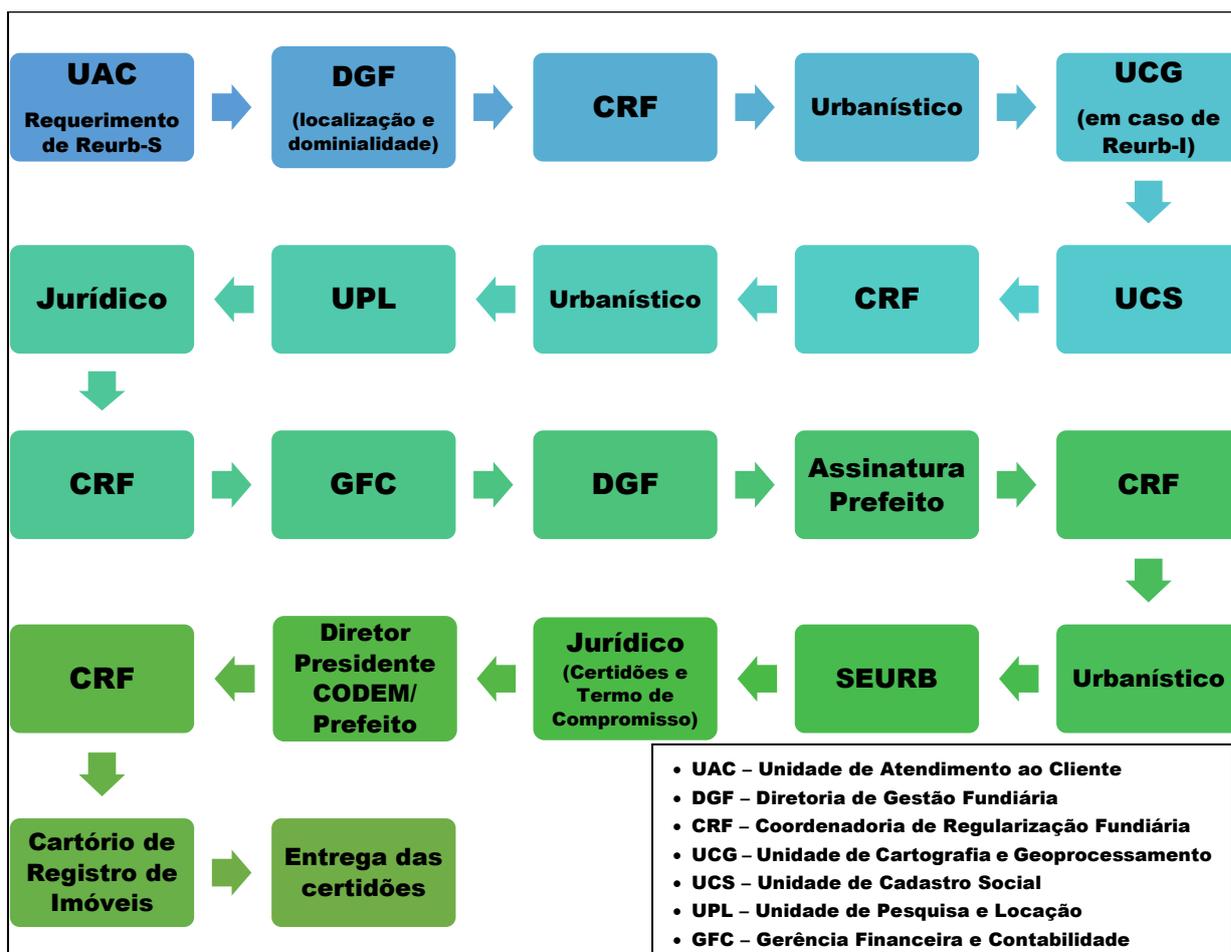
E, para tanto, dispôs do uso dos instrumentos discriminados na própria Lei Federal e no artigo 97 do Decreto nº 9310/2018:

Art. 97. As pessoas de baixa renda que, por qualquer título, utilizem regularmente imóvel da União, inclusive imóveis provenientes de órgãos e entidades federais extintos, para fins de moradia, até 22 de dezembro de 2016 e que sejam isentas do pagamento de qualquer valor pela utilização, na forma da legislação patrimonial e dos cadastros da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, poderão requerer diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis, por meio da apresentação da Certidão de Autorização de Transferência - CAT expedida pela referida Secretaria, a transferência gratuita da propriedade do imóvel, desde que preenchidos os requisitos previstos na Lei nº 9.636, de 1998. (BRASIL, 2018, n.p.)

Assim, em maio de 2021, procedeu com os trâmites do processo de regularização fundiária do bairro de Fátima, alcançando, em pouco mais de um mês, levantamento multidisciplinar e produção de 193 dossiês (25,39%) de um total de 760 visitas, contendo documentações básicas dos moradores como requerimento, documento de identificação (RG e/ou CPF), comprovante de estado civil, de residência, documento que comprove a posse, comprovante de renda e IPTU (CODEM, 2021f).

Importa destacar que as etapas de tramitação interna da Reurb-S, no Programa Terra da Gente, também sofreram algumas alterações de cunho procedimental, em relação ao Programa anterior (Chão Legal), nos termos dos artigos 65 a 75 da Resolução nº 005/2022 (CODEM, 2022c), que podem ser observadas a partir da análise das figuras 20 e 21.

Figura 21 – CODEM: procedimento geral interno da Reurb-S.



Fonte: CODEM (2022c).

Em linhas gerais, o Programa Terra da Gente, atuou no primeiro semestre do ano de 2021, segundo prestação de contas apresentada, em 211 atendimentos à população; 12 treinamentos internos acerca na nova legislação pertinente aos processos de regularização fundiária urbana; 2 assembleias gerais; assim como, deu entrada a 270 novos processos de regularização fundiária no bairro de Fátima, dos quais 150 foram encaminhados ao Cartório de Registro de Imóveis. Neste cenário, mais de 960 famílias receberam orientações sobre as regularizações fundiárias, tendo sido entregues 303 certidões de regularização fundiária no bairro de Carmelândia, com mais de 619 famílias orientadas sobre o Programa Terra da Gente (CODEM, 2021g).

Ao final do ano de 2021, diante da meta proposta para entrega de 4 mil títulos, foi ultrapassado o referido montante, correspondendo a um total em torno de mais de 4,4 mil certidões entregues, garantindo a posse legal de lotes para moradia em Belém (DIÁRIO DO PARÁ, 2021). Do lançamento do Programa Terra da Gente até junho de 2022, foram realizadas audiências públicas nos bairros de Fátima, Campina de Icoaraci, Agulha, Cruzeiro, Ponta Grossa, Jurunas, Tapanã, Carmelândia e na Área Central da Cohab (Campina de Icoaraci), contando com a participação de mais de 5 mil moradores (CODEM, 2022d) e; de fevereiro de 2021 a outubro de 2022, estima-se que foram entregues mais de 8 mil títulos (MIRANDA, 2022), demonstrando uma perspectiva de resposta mais célere à população que sofre com a sensação de insegurança permanente em decorrência da irregularidade fundiária dos imóveis em que vivem.

5.3 O tratamento jurídico e social destinado às mulheres beneficiárias de Programas de Regularização Fundiária no Município de Belém

Ao longo da história, os instrumentos legais brasileiros trouxeram pouca ou nenhuma proteção jurídica às mulheres quanto ao gerenciamento de patrimônios ou aquisição de propriedades, sendo estas mantidas durante muito tempo a par das negociações e divisões de cunho patrimonial, gerando uma dificuldade de acesso à propriedade da terra por parte das mulheres. Cenário também presente na região amazônica e no Município de Belém, ressalvadas as suas particularidades, e que a partir da luta dos movimentos sociais, em especial, de mulheres, tem avançado no sentido de alcançar esse acesso não somente nos textos legais, mas na prática.

5.3.1 O tratamento dado às mulheres pela legislação sobre acesso a propriedade da terra e regularização fundiária urbana.

Antes de adentrar no tratamento jurídico dado pela legislação municipal ao acesso das mulheres à posse da terra no Município de Belém, cabe fazer uma breve retomada no cenário jurídico do país, acerca da construção legal da figura da mulher enquanto sujeito de direitos e, principalmente, enquanto detentora de direitos relacionados à posse da terra.

No contexto da primeira Constituição do Brasil, a Constituição Política do Império do Brasil de 1824, apenas eram tidos como cidadãos brasileiros “os homens livres, nascidos no Brasil ou no estrangeiro, filhos e, com residência ou domicílio no Brasil, bem como os naturalizados na forma da lei” (SILVA PINTO, 2006, p. 5), logo, as mulheres não detinham direitos políticos e, portanto, o domínio e a gerência da propriedade de terras também não eram a elas concedidos, situação que manteve-se, mesmo após a fundação do instituto da propriedade privada no país, a partir da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 (BRASIL, 1950), na qual o direito das mulheres ao acesso à propriedade da terra foi novamente preterido.

Após um longo período de vigência da Constituição de 1824, promulgou-se uma nova Constituição, em 1891, ainda sem avanços sobre os direitos das mulheres, apesar do estabelecimento do sufrágio universal, que ampliou os direitos políticos de uma parte dos cidadãos. No entanto, as mulheres continuaram impedidas de votar, pois ainda não eram encaradas como “indivíduo dotado de direitos” (SANTOS, 2009).

Enquanto para homens era possível a aquisição de terras por meio de transações no mercado, as mulheres somente poderiam acessar a propriedade da terra por meio de herança e, ainda assim, sob a gerência do marido (DEERE; LÉON, 2003). Configuração instrumentalizada nas leis vigentes à época, como nas Ordenações Filipinas, editadas em 1603, e utilizadas em matéria civil até a promulgação do Código Civil de 1916, segundo as quais, por exemplo, o casamento e o direito de propriedade da mulher deveriam seguir prioritariamente as regras do regime de comunhão total de bens, de acordo com o apontado no título 46 do livro IV das Ordenações Filipinas e, no mesmo sentido, as negociações sobre propriedades deveriam ser realizadas pelos homens, ainda que demandassem, em alguns casos, a anuência da esposa, conforme títulos 48, 60, 64 e 65 do livro IV, das Ordenações Filipinas (FINDLAY, 2019).

Quando da edição do Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), a figura do homem ainda era vista enquanto provedor e chefe da família, responsável pela administração dos bens, e a mulher vista como colaboradora conforme redação dos artigos 230 e 240 do referido Código:

Art. 233. O marido é o chefe da sociedade conjugal, função que exerce com a colaboração da mulher, no interesse comum do casal e dos filhos (arts. 240, 247 e 251).

Compete-lhe:

I - a representação legal da família;

II - a administração dos bens comuns e dos particulares da mulher que ao marido incumbir administrar, em virtude do regime matrimonial adotado, ou de pacto, antenupcial (arts. 178, § 9º, nº I, c, 274, 289, nº I e 311);

III - o direito de fixar o domicílio da família ressalvada a possibilidade de recorrer a mulher ao Juiz, no caso de deliberação que a prejudique;

IV - prover a manutenção da família, guardadas as disposições dos arts. 275 e 277 (BRASIL, 1916, n.p.).

Art. 240 - A mulher, com o casamento, assume a condição de companheira, consorte e colaboradora do marido nos encargos de família, cumprindo-lhe velar pela direção material e moral desta (BRASIL, 1916, n.p.).

Permaneceu, inclusive, a proibição quanto à prática de atos pela mulher relacionados à alienação ou negociações de imóveis do seu domínio, assim como de bens do casal, independente do regime de bens, sem autorização do marido, nos termos do artigo 242, do Código Civil de 1916 (BRASIL, 2016):

Art. 242. A mulher não pode, sem autorização do marido (art. 251):

I - praticar os atos que este não poderia sem consentimento da mulher (art. 235);

II - Alienar ou gravar de ônus real, os imóveis de seu domínio particular qualquer que seja o regime dos bens (arts. 263, ns. II, III e VIII, 269, 275 e 310);

III - Alienar os seus direitos reais sobre imóveis de outrem;

IV - Contrair obrigações que possam importar em alheação de bens do casal (BRASIL, 1916, n.p.).

Inspirado das Constituições com forte cunho social da Alemanha, de Weimar (1919) e do México (1917), o constitucionalismo brasileiro avançou para um cenário reformulado, sob intensas manifestações de movimentos sociais para ampliação de direitos e, a partir da promulgação da Constituição de 1934 (SANTOS, 2009), ofereceu uma maior atenção aos direitos humanos e iniciou o processo de isonomia entre homens e mulheres (SANTOS, 2003); inserindo as mulheres enquanto eleitoras (artigo 109); introduzindo direitos trabalhistas, como regulamentação do trabalho das mulheres em comércios e indústrias (artigo 121, §1º, alínea d), propondo a igualdade salarial (artigo 121, §1º, alínea a) e a proteção a maternidade (artigo 121, §3º).

Com a outorga da Constituição de 1937 e a implementação do Estado Novo, sob o governo do presidente Getúlio Vargas, período no qual os preceitos legais constituídos no texto constitucional foram utilizados em prol dos interesses do ora chefe de estado, houve uma interrupção nos avanços que vinham sendo alcançados quanto aos direitos das mulheres. No entanto, ocorreu uma tentativa de estabelecer uma figura de mulher brasileira similar à mulher europeia, que à época constituía-se da “mulher do povo”, ativa na vida pública, mas no Brasil, distorceu-se sob a imagem da “mulher sensual e sedutora” (SANTOS, 2009, p. 8), correspondente ao fim do século XIX na Europa. No mais, apesar da validação das mulheres e dos trabalhadores urbanos enquanto membros da sociedade civil, a resposta de suas demandas dependia da articulação, autorização e patrocínio do Estado (SANTOS, 2009).

Em 1946, a Constituição da República Populista retomou alguns direitos alcançados na Constituição de 1934, inviabilizados na Constituição de 1937, mas, ainda sob um contexto comprometido no que dizia respeito à participação popular. Apesar desse cenário, as mulheres fortaleceram suas lutas pela garantia de direitos civis, principalmente na década de 1950, por meio das quais questionaram os dispositivos do Código Civil de 1916, que as colocava em posição de inferioridade em relação aos homens, assim, alcançando em 1962, a instituição do Estatuto da Mulher Casada, o qual estabelecia o reconhecimento da sua plena capacidade aos 21 anos, bem como a aprovação da Lei do Divórcio, em 1977 (SANTOS, 2009).

Por outro prisma, a Constituição de 1967, outorgada durante o período ditatorial no país, fez prevalecer a privação de direitos e garantias dos cidadãos brasileiros e, conseqüentemente, as mulheres tiveram seus direitos novamente restringidos, porém, ao mesmo tempo, as mobilizações de movimentos feministas se intensificaram em outros países, ao longo das décadas de 1960 e 1970, inspirando as lutas das mulheres brasileiras contra a ditadura, que perduraram até o fim do regime em 1985 e se fortaleceram, propagadas através dos movimentos sociais que conquistaram diversos avanços, principalmente, no campo dos direitos sociais, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (SANTOS, 2009).

A referida Carta Magna, promulgada em 1988, marcou, então, o processo de redemocratização do país, com alterações na divisão administrativa do país, ampliação da autonomia dos municípios, fortalecimento e inclusão de direitos sociais,

observância da função social da propriedade, demarcação de terra indígenas e intensificação da proteção ao meio ambiente, entre outras conquistas. Logo, nesse contexto, também se apresentavam importantes dispositivos voltados a pôr fim a posição de inferioridade empregada às mulheres em relação aos homens, por meio da garantia do direito à igualdade (SANTOS, 2009), conforme disposto em seu artigo 5º, inciso I:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; (BRASIL, 1988, n.p.)

A partir dessas conquistas constitucionais, sucederam-se também alguns avanços no campo do direitos das mulheres ao acesso à terra, como a disposição do artigo 183, §1º, regulamentado pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que conferiu ao homem ou à mulher, independente do estado civil, receber título de domínio (usucapião especial) ou Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) em seu nome (artigo 9º, §1º), direito discriminado também no artigo 1º, §1º da Medida Provisória nº 2.220 de 4 de setembro 2001 (BRASIL, 2001), a qual dispunha sobre a Concessão de Uso Especial descrita no texto constitucional.

No entanto, foi com a instituição da Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009a), que as mulheres obtiveram o direito de preferência enquanto titular de contratos e registros efetuados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), de acordo com disposição do artigo 35, bem como receber, preferencialmente, em seu nome, titulação decorrente de processos de regularização fundiária de assentamentos localizados nas áreas urbanas (artigo 48, V); atendimento prioritário às famílias chefiadas por mulheres (artigo 3º, IV); registro ou transferência de título de propriedade alcançado no âmbito do PMCMV para o seu nome, em caso de dissolução de união estável, separação ou divórcio, independente do regime de bens, excetuando-se os casos em que haja filhos e estes fiquem sob a guarda do pai/marido/companheiro (artigo 35-A); da mesma forma, firmar contratos independente da outorga do cônjuge cuja beneficiária final seja a própria mulher, chefe de família, também no âmbito do PMCMV ou decorrentes de programas de regularização fundiária de interesse social executados pela União, estados, Distrito Federal e municípios (artigo 73-A), afastando disposição dos artigos 1.647 a 1649 do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002).

Logo, a Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009a) reforçou o princípio da igualdade entre sexos estabelecida na Constituição Federal, assim como buscou mitigar condições historicamente impostas às mulheres (VASCONCELOS, 2020), de inferioridade em relação aos homens, que as levou a condições de maior vulnerabilidade e suscetíveis a diversos tipos de violência, incluindo a proprietária, dentro e fora do lar, por não disporem do domínio da propriedade, entendida enquanto instrumento de poder e dominação.

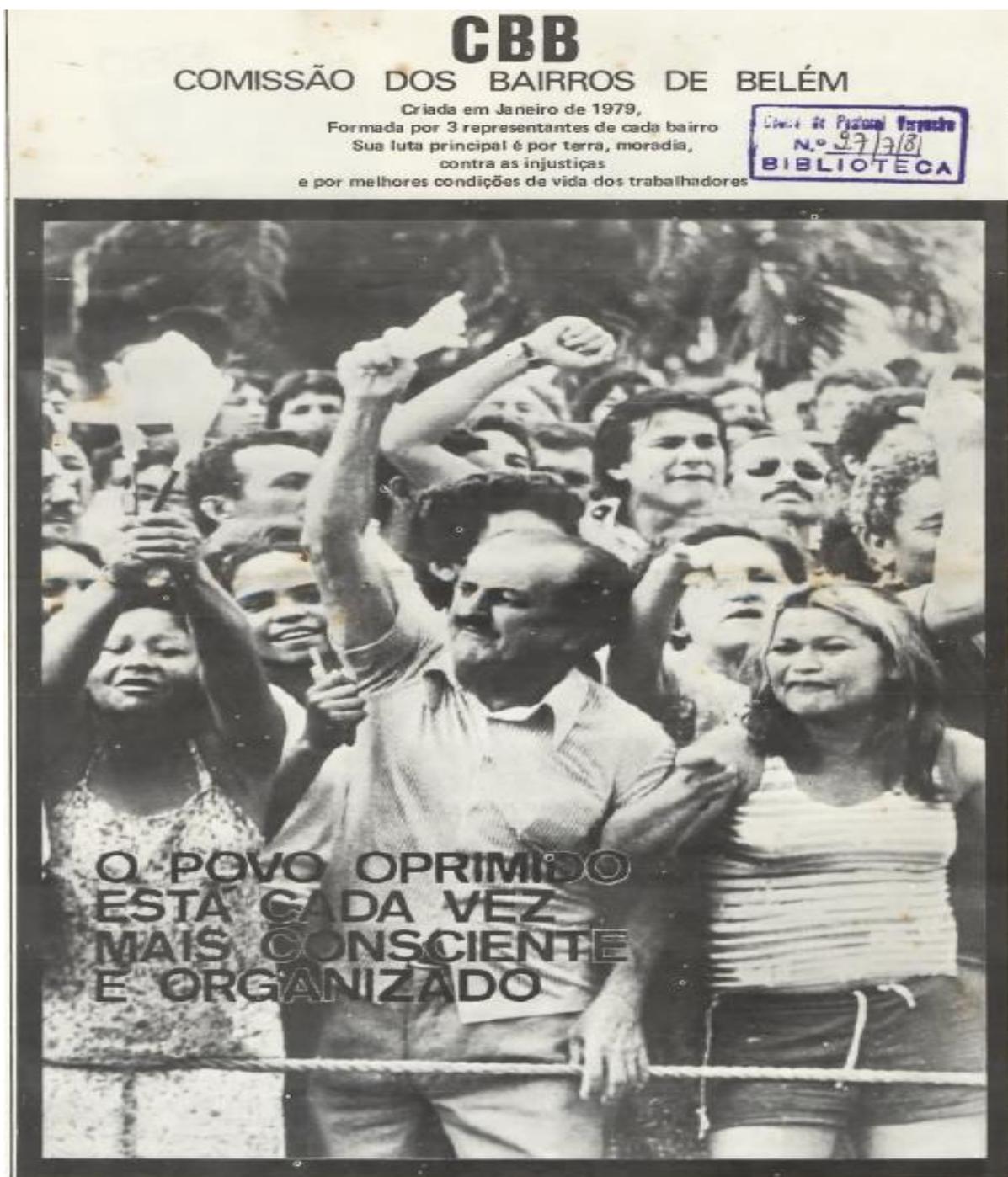
A partir de então, os instrumentos que se seguiram, destinados à regulamentar a regularização fundiária urbana e rural, com destaque ao novo marco legal da regularização fundiária – Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), regulamentada pelo Decreto nº 9310/2018 (BRASIL, 2018) –, mantiveram a proteção dos direitos das mulheres de figurem, preferencialmente, como titulares, na obtenção de direitos reais decorrentes de Reurb (artigo 10, XI); além de prioridade no atendimento de famílias chefiadas por mulheres, candidatas a beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (artigo 19-1, III).

Contudo, cabe uma crítica, neste último caso, acerca do disposto no artigo 19-A, §2º, da referida lei, pois traz um conceito de família chefiada por mulher que aponta como chefe de família a mulher responsável pela maior parte do “sustento material de seus descendentes” (BRASIL, 2017, n.p.), supervalorizando o papel econômico e desconsiderando o importante papel do cuidado e participação afetiva, desempenhado em tempo integral por grande parte das mulheres, independentemente de serem responsáveis financeiras do lar.

No cenário local, o Município de Belém também figurou como palco de diversas reivindicações e manifestações dos movimentos sociais em prol do acesso à terra e à moradia adequada, inconformados com o cenário de exclusão e segregação socioespacial que se apresentava no em todo país, como demonstra a figura 22, correspondente a primeira página de uma cartilha organizada pela Comissão dos Bairros de Belém, em 1979, publicada no jornal O Estado do Pará, em 1980 (O ESTADO DO PARÁ, 1980), a qual tinha o intuito de expor aos moradores de Belém as lutas, conquistas, mobilizações e organizações populares em torno do direito à terra, melhores condições de moradia, escolas, melhores salários etc. Destaca-se a participação ativa de grupos de mulheres belenenses nessas manifestações, que demonstraram-se bastante intensas entre as décadas de 1970 e 1990, e tiveram papel

fundamental para os avanços na legislação, fato que pode ser confirmado a partir das falas das entrevistadas (no quadro 3), integrantes do Grupo de Mulheres Brasileiras (GMB), atuante em Belém desde 1986, principalmente, em três linhas de ação bem definidas: saúde da mulher, combate à violência contra mulher e geração de renda.

Figura 22 – Capa da cartilha organizada pela Comissão dos Bairros de Belém (CBB) em janeiro de 1979, publicada no jornal O Estado do Pará, em outubro de 1980.



Fonte: O Estado do Pará (1980, n.p.).

Quadro 3 – Belém: atuação das mulheres nos movimentos sociais que reivindicavam acesso à terra e moradia entre 1970 e 1990.

Entrevistada	Relato
Moradora do Bengui	<p>“Nas décadas de 70, 80, 90, a gente estava no auge dessa luta pela terra. Na verdade, eu comecei essa luta lá pelo Jurunas e nós viemos, depois a gente construiu uma entidade chamada Comissão dos Bairros de Belém (CBB), justamente para juntar todas as lutas. Porque era assim, a gente lutava pelas terras, cada um no seu canto e depois a gente juntou. E todo mundo trabalhava por essa reivindicação, tanto de regularização fundiária, quanto de terra, porque a maioria de Belém, grande parte dessa área aqui (Bengui) é de ocupação, a gente não diz invasão porque ninguém invade nada. Essa área aqui é de ocupação.”</p> <p>[...]</p> <p>“Tem toda essa história da CBB, que era muito a nível da cidade como um todo, por onde ‘pipocava’ essa questão da terra. E era uma luta por essa questão da terra muito acirrada, tanto no campo como na cidade. Aí, depois, a gente foi conseguindo alguns espaços, conseguindo algumas lutas e também iam acontecendo as ocupações. As ocupações e enfrentamentos era para não ter a reintegração de posse. Trabalhava-se muito com usucapião. Vários lugares foi muito assim [...]. Depois, quando a CBB organizou, a gente fazia a luta organizada, a gente ia no Palácio do Governo, era uma luta só.”</p> <p>[...]</p> <p>“Aqui tinha grande luta de terra, acho que foi pela década de 80, essa comunidade saía, como diz o ditado: ‘enchia que ficava pelo lado de fora’, porque a gente tava numa luta no Novo Bengui, uma área lá pro Tapanã, daqui foram 800 famílias pra lá, e tudo era organizado aqui, e nós fomos pra lá, e a luta foi toda pra lá, até que a gente conseguiu que as pessoas fossem todas pra lá. Tudo planejadinho.”</p> <p>[...]</p> <p>“Quem discutiu o Plano Diretor dessa cidade fomos nós. Nós discutimos muito esse Plano Diretor, do jeito que a gente queria” (mulher, 69 anos, fundadora do GMB, entrevista realizada em 2 de julho de 2022)</p>

Moradora do Bengui	“Enquanto mulher e enquanto moradora desse bairro, é isso, eu tô no movimento desde os meus 7 anos de idade, eu comecei a andar pelo movimento puxada pela minha mãe, a minha mãe era analfabeta não letrada, então, ela fazia parte naquele tempo, 1960. Eu nasci em 1954, então, em 1964 eu já tava com 10 anos, então, em 1968, 1969, eu já ia pra reunião com a minha mãe, ela me levava pra reparar meus irmãos. Aí naquela época tinha a escola radiofônica, que funcionava lá atrás, pra dar aula pras mulheres que não sabiam ler nem escrever, aí eu tava por aí pelo meio, como as crianças tavam dormindo, meus irmãos, eu ia lá participar da escola radiofônica, aprendi a escrever muito cedo, porque era eu que anotava as coisas pro papai, tanto que eu tenho dois certificados disso, do fundamental, um da escola radiofônica e outro da escola dita normal/convencional. Aí quando eu cheguei aos 17 anos, eu já fugia pra reunião, do movimento social, do movimento da terra” (mulher, 68 anos, integrante do GMB, entrevista realizada em 2 de julho de 2022)
--------------------	--

Fonte: entrevistas realizadas pela autora em Belém, em julho de 2022.

Elaboração: Thayanna Paula Neves Barros, 2023.

Diante desse contexto nacional e local, que também alcançou alterações e avanços nas legislações acerca do acesso à terra pelas mulheres, a legislação municipal de Belém recebeu os dispositivos voltados ao tratamento preferencial dedicado às mulheres nos processos de regularização fundiária urbana. A princípio, através do artigo 3º, inciso V, e artigo 43, §1º, da Resolução nº 10/2013 do Conselho de Administração da CODEM (CODEM, 2013), que regulamentava a Lei nº 8.739/2010 (BELÉM, 2010), instituidora do Programa Chão Legal, responsável pela execução da regularização fundiária dos imóveis em situação de irregularidade no Município de Belém até o ano de 2020, os quais estabeleceram enquanto princípio da regularização fundiária a preferência da titulação em nome da mulher, quando não houvesse consenso sobre quem seria o beneficiário ou beneficiária do título decorrente da regularização.

Importa ressaltar ainda, o fato de a legislação municipal ter previsto a titulação prioritária em nome da mulher independentemente da sua contribuição financeira para a renda da família, levando em conta o papel de cuidado, anteriormente mencionado, desempenhado por essas mulheres, disposição mantida, inclusive, pelo novo regramento do Programa Terra da Gente.

Com a troca de gestão da prefeitura municipal de Belém, em 2021, houve a substituição do Programa Chão Legal pelo Programa Terra da Gente, por meio da Lei Municipal nº 9.733/2022 (BELÉM, 2022), regulamentada pela Resolução nº 005/2022 (CODEM, 2022c) do Conselho de Administração da CODEM, logo, foram alterados os regramentos que regiam a regularização fundiária no Município, no entanto, manteve-se a previsão de proteção aos interesses das mulheres beneficiárias do Programa, conforme redação dos artigos 55, §2º e 88, da Lei Municipal nº 9.733/2022 (BELÉM, 2022), e artigo 55 da Resolução nº 005/2022 (CODEM, 2022c):

Art. 55. Certidão de Regularização Fundiária - CRF é o documento que materializa a aprovação jurídica, urbanística e/ou ambiental do Projeto de Regularização Fundiária, e deverá conter:

[...]

§ 2º A listagem com os beneficiários a ser encaminhada ao cartório para registro e emissão dos títulos de propriedade será composta preferencialmente pelas mulheres, como representantes e chefiãs do lar. (BELÉM, 2022, n.p.).

Art. 88. O título de domínio poderá ser conferido preferencialmente às mulheres, ou ao homem e à mulher, ou aos homens, na ausência de cônjuge ou companheira, vedada a titulação em nome de pessoa jurídica. (BELÉM, 2022, n.p.).

Art. 55. Os documentos de regularização individual serão outorgados ao homem ou à mulher, capazes, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§1º. Na hipótese de outorga a apenas um titular, esta deve ser dar prioritariamente em nome da mulher, independente de sua participação na composição da renda da família e do estado civil. (CODEM, 2022c, n.p.)

De modo geral, observa-se que os instrumentos legais se tonaram, ao longo do tempo, mais sensíveis a essa demanda histórica, pautados em dados estatísticos que apontam a predominância da chefia de domicílios ocupados por população de baixa renda exercida por mulheres, as quais, também se responsabilizam pelos cuidados com as crianças e os idosos (FISCHER, 2020). No entanto, a partir das informações obtidas por meio das entrevistas (quadro 4), verifica-se, ainda, questionamentos quanto ao fato de os processos de regularização fundiária apontarem para um viés focado, principalmente, na entrega do título, em detrimento de uma política habitacional mais ampla, voltada à melhoria da qualidade de vida e das moradias nas áreas objeto de regularização, além da preocupação com as necessidades das mulheres beneficiárias.

Tal fato pode ser explicado também em razão da ausência na legislação da estruturação do projeto social, com medidas sociais bem definidas, envolvendo a participação social e a gestão de projetos sociais, em observância ao disposto no artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que inclui a gestão democrática enquanto umas das diretrizes base da política urbana, de modo a equiparar o nível de atenção oferecido às medidas sociais ao direcionado às medidas jurídicas e ambientais, uma vez que estas destinam-se, de mesma maneira, aos fins propostos na lei para a execução da regularização fundiária urbana – artigo 9º da Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017) –. Nessa lógica, Dias (2012), evidencia que

a ordem urbanística deve ter por objetivo precípua a necessária proteção à dignidade humana, em suas diversas dimensões, o que pressupõe a criação de políticas públicas que possibilitem a realização do desenvolvimento sustentável por meio da proteção ao meio ambiente, do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade e, sobretudo, por meio da práxis democrática, que ganha novos contornos a partir da existência de inovadores institutos, que fazem da abertura democrática uma necessidade (DIAS, 2012, p. 110).

Logo, a implementação do projeto social atuaria, ainda, como meio de promoção do maior empoderamento das beneficiárias, iniciado pela entrega do título, visto que ampliaria a participação dessas mulheres nos processos de “formulação, promoção e fiscalização” (DIAS; VIEIRA; HOMCI, 2021) das ações relacionadas à

política urbana e, conseqüentemente, estas teriam maiores oportunidades de reivindicar o atendimento das suas necessidades enquanto mulheres, mães, trabalhadoras, cidadãs e moradoras de áreas em situação de irregularidade fundiária ou em processo de regularização, conforme destaca ex-técnica/assessora da CODEM: “porque o trabalho do projeto social envolveria assim, também, geração de renda, então, não tem outra forma mais empoderadora pra uma mulher do que ela ter a sua independência” (assistente social, servidora pública aposentada, entrevista realizada em 27 de janeiro de 2022).

Quadro 4 – Belém: medidas legais e sociais voltadas às mulheres nos processos de regularização fundiária urbana executados pela CODEM segundo o olhar de agentes da Companhia e beneficiárias.

Cenário	Entrevistada	Relato
<p>Antes da instituição de um Programa de Regularização Fundiária na CODEM (anterior a 2010)</p>	<p>Ex-técnica/assessora da CODEM</p>	<p>“O conceito que você conhece hoje de regularização fundiária, aquele da multidimensionalidade, naquela época não se aplicava. Naquela época era titulação pura e simples: entregar o lote e nas áreas que eram de propriedade da CODEM. Por que eu digo que não usava a terminologia de interesse social? Porque naquela época a gente buscava as áreas carentes, mas, principalmente, as áreas que eram de propriedade da CODEM, sem essa perspectiva de ampliar a melhoria da qualidade de vida, que não fosse além da titulação, então, era a segurança jurídica da posse. E na questão que tu trabalhas, de gênero, também não havia nesse período nenhum foco específico para essa parte” (assistente social, servidora pública aposentada, entrevista realizada em 27 de janeiro de 2022).</p>
<p>Programa Chão Legal (de 2010 a 2020)</p>	<p>Ex-técnica/assessora da CODEM</p>	<p>“Em 2010, na CODEM, o Programa Chão Legal foi criado por lei, de uma forma, assim, muito genérica, apenas pra situar a regularização fundiária dentro do Município [...] a lei já faz referência a tratar de acordo com o plano diretor, então, era genérico, mas ele abria as portas para o trabalho nessa perspectiva.”</p> <p>[...]</p> <p>“Aí a gente entra com o Programa Chão Legal, eu acabei começando a participar. Quando foi em 2013 entrou uma nova gestão, e resolveu dar um folego no Programa Chão Legal, e aí, como eu estava lá, fui convidada para ser a coordenadora do Programa [...]. Foi trabalhada uma portaria regulamentando a lei. Não tinha nenhuma medida específica (de gênero).”</p> <p>[...]</p> <p>“O que havia era um empenho em garantir esse direito a qualquer custo, mas te dizer assim: ‘– Nós tínhamos uma previsão de um projeto dentro da Reurb pra poder a gente empoderar mais as mulheres, não.’ O limite era mesmo esse.”</p>

		<p>[...]</p> <p>“O conceito diz que são medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, se tu vais pra legislação, tu achas o conteúdo do plano urbanístico, as medidas urbanísticas estão ali; se tu tens necessidade de fazer estudo técnico ambiental, tu já sabes a legislação que vais recorrer, já sabe o roteiro; e sobre as medidas sociais? Elas estão postas apenas ali, então, ainda é muito da sensibilização dos profissionais” (assistente social, servidora pública aposentada, entrevista realizada em 27 de janeiro de 2022).</p>
Programa Terra da Gente (a partir de 2021)	Servidora da CODEM	<p>“Então, a gente sempre teve essa função para o atendimento da mulher, nos dois Programas, não teve diferença, relacionado a isso. Legalmente, não teve uma distinção entre um e outro” (advogada, entrevista realizada em 11 de novembro de 2022).</p>
	Moradora do Bengui	<p>“De política pública não, é o título pelo título, entendeu. Pode ser que na política, eu desconheço a política do Terra da Gente, ela esteja articulada, mas até o momento não.”</p> <p>[...]</p> <p>“Talvez, seria interessante, do Programa, porque entregar o título, ok, já tá, pra quem já tem uma casinha, um terreno que foi ocupado, mas é importante ter uma política habitacional, que pudesse atender as mulheres, eu digo mesmo no sentido de construção, de ter casa, de ter conjuntos.” (Mulher, 56 anos, integrante do GMB, entrevista realizada em 2 de julho de 2022)</p>

Fonte: entrevistas realizadas pela autora em Belém, em janeiro, julho e novembro de 2022.

Elaboração: Thayanna Paula Neves Barros, 2023.

Neste sentido, nota-se que, apesar da legislação ter avançado no sentido de conceder o título de posse, prioritariamente, à mulher, passo fundamental e histórico para eliminar formas de dominação dos homens sobre as mulheres constituídas ao longo do tempo, refletidas também sobre o acesso à propriedade da terra, o fato das leis que regulamentaram os processos de regularização fundiária, até então, ainda não terem discriminado medidas concretas para construção de um projeto social fragiliza o avanço do processo de empoderamento das mulheres demandantes de programas de regularização fundiária, mesmo que impulsionado pelo alcance da segurança jurídica da posse através do título, visto que, conforme ressaltado pela ex-técnica/assessora da CODEM entrevistada, o projeto social é essencial, pois permite “o acompanhamento da própria população no pós-regularização, promovendo o empoderamento da sociedade, a sustentabilidade das ações e a melhoria das condições de vida” (assistente social, servidora pública aposentada, entrevista realizada em 27 de janeiro de 2022), conseqüentemente, as mulheres seriam beneficiadas com maior autonomia e controle sobre as suas condições de vida e habitabilidade.

5.3.2. Ações dos Programas de Regularização Fundiária Urbana executados pela CODEM (Chão Legal e Terra da Gente) em favor das mulheres beneficiárias.

De acordo com profissional entrevistada, que integrou a equipe de atuação da CODEM na execução das ações de regularização fundiária de áreas irregulares no Município de Belém, tanto no período antes da implementação da Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009) e da Lei Municipal nº 8.739/2010 (BELÉM, 2010), quanto após a instituição desses dispositivos legais, o trabalho era desempenhado, originalmente, por volta da década de 1980, em escritórios de bairros, de forma descentralizada e ainda sem um conjunto de leis próprio para esse fim como existe atualmente, conforme descreve a ex-técnica/assessora da Companhia:

A gente divide isso daí (atuação da CODEM) em dois grandes momentos. No primeiro momento, que eu estive lá por 11 anos, trabalhando nessa questão, nós fazíamos, não era todo esse aparato terminológico, nós não intitulávamos que estávamos em uma área de interesse social, mas a gente tinha escritórios de bairro, isso foi um trabalho muito interessante, por isso que eu estou registrando, e muito próximo da sociedade, foi na década de 1980, que houve uma forma de descentralização, que nos aproximava da comunidade, que a gente interagia mesmo muito fortemente, mas nós (Brasil) não tínhamos uma legislação específica sobre regularização fundiária urbana (assistente social, servidora pública aposentada, entrevista realizada em 27 de janeiro de 2022).

Dessa maneira, as ações consistiam, a princípio, apenas na entrega do título pela Companhia aos moradores de áreas de propriedade da CODEM. Não existia, portanto, uma atuação no sentido de aplicar medidas em prol melhoria na qualidade de vida da população para além da entrega do título, logo, ainda não apresentava também nenhuma medida jurídica ou prática focalizada no atendimento de necessidades específicas das mulheres, inseridas na legislação federal somente em 2009 e adaptadas, progressivamente, no âmbito municipal, a começar da criação do Programa de Regularização Fundiária da CODEM, à época chamado Chão Legal, como também aponta a ex-técnica/assessora da Companhia:

O segundo momento já é depois da Lei 11.977, que trouxe essa ampliação do conceito e trouxe essa política afirmativa de titulação preferencialmente em nome da mulher, então, eu fiquei lá, nesse segundo momento, de 2010 a 2017, e aí a gente já estava com uma nova legislação, que ampliava esse conceito e, também, trazia a questão da mulher (assistente social, servidora pública aposentada, entrevista realizada em 27 de janeiro de 2022).

A partir de 2007, por meio de um Convênio firmado entre o governo do Estado do Pará e o Ministério das Cidades – Convênio nº 001/2007 (SANTOS, 2018) –, para viabilizar assistência técnica a 16 municípios do Estado (Belém, Portel, Melgaço, Igarapé-açu, Curuçá, Porto de Moz, Bragança, Rondon do Pará, Dom Eliseu, Eldorado do Carajás, Oriximiná, Jurutí, Jacareacanga, Parauapebas, Belterra e Marabá), por meio de recursos do Programa Papel Passado (SANTOS, 2018), começaram a ser vislumbradas ações voltadas às mulheres no interior de processos de regularização fundiária desenvolvidos na região, ainda que não houvesse, à época, legislação contemplando o conceito ampliado de regularização fundiária, incluída a preocupação com as mulheres beneficiárias.

Ressalte-se que, segundo informou a ex-técnica/assessora entrevistada, os técnicos do Ministério das Cidades, os quais trabalharam no projeto de lei que resultou na Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009a) atuaram em conjunto com os técnicos que realizavam os processos de regularização fundiária no Estado do Pará, logo, instrumentos e perspectivas, até então, não utilizados oficialmente, como a elaboração de projeto urbanístico e do direito de preferência à titulação da mulher, a serem inseridos pela referida legislação, foram experimentados nas regularizações executadas no Pará:

E, é até interessante porque eu fui parar lá na CODEM de volta. É que eu era do governo do Estado e a gente tinha um convênio com o Ministério das Cidades de 2007 para regularização fundiária, inclusive, o número era 001/2007, o primeiro convênio que o Ministério das Cidades fez nessa

perspectiva. E era pra nós regularizarmos em 16 municípios do Estado do Pará, na perspectiva de transferir conhecimento para os municípios, para que eles avançassem naquele período que o plano diretor tava com prazo de execução, que foi em 2006, então, era uma experiência a partir do plano diretor. Então aí, mesmo que a gente não tivesse ainda, em 2007, essa legislação contemplando o conceito ampliado e a questão da mulher, mas o Ministério das Cidades, nesse convênio, ele já trouxe essa vertente (de gênero). Por uma coincidência, os técnicos do Ministério das Cidades que trabalhavam na elaboração do projeto de lei que resultou na 11.977 era com quem a gente interagiu, então, nós já fomos experimentando a elaboração do projeto urbanístico, que antes não era cobrado, a legislação não trazia essa exigência. E aí, eu fui pra lá pra CODEM exatamente porque eles precisavam dessa perspectiva e não tinha vivência. Foi uma especificidade muito grande (assistente social, servidora pública aposentada, entrevista realizada em 27 de janeiro de 2022).

No primeiro momento, a partir da criação do Programa Chão Legal, em 2010, pela Lei nº 8.739/2010 (BELÉM, 2010), não houve a implementação de medida específica de gênero (quadro 5), mas, segundo a entrevistada, existia uma forte mobilização por parte dos servidores para proceder a proteção da mulher conforme análise de cada caso:

Não tinha nenhuma medida específica (de gênero), o que havia era um empenho muito grande e uma resistência, uma luta, em casos específicos. Quando havia qualquer problema em que a questão da titulação em nome da mulher, a gente sentia ameaçada, então, a gente entrava com mediação pra poder garantir esse direito. [...] Se a gente achava que ela estaria ameaçada se nós falássemos para o companheiro que nós entraríamos em contato com ela, aí a gente já acionava a Defensoria Pública, pra Defensoria tomar as medidas. Quando a gente percebia que era apenas uma tentativa que não se configurava como uma ameaça, a gente dizia: ‘– Não, olha, mas a gente só pode fazer assim, por causa da legislação, e aí você volta aqui com ela.’ Caso contrário, a gente não podia andar com o processo (assistente social, servidora pública aposentada, entrevista realizada em 27 de janeiro de 2022).

Posteriormente, com a regulamentação da Lei nº 8.739/2010 (BELÉM, 2010) pela Resolução nº 010/2013 (CODEM, 2013), foi inserido dispositivo legal próprio no ordenamento jurídico municipal, que confirmou a titulação preferencial em nome da mulher (quadro 5), já determinada pela Lei Federal 11.977/2009 (BRASIL, 2009a). Dessa forma, nos casos em que esse direito fosse ameaçado, por algum motivo, atuava-se no sentido de buscar todos os mecanismos disponíveis para efetivá-lo, dentro da própria Companhia, por meio da atuação conjunta de profissionais da equipe jurídica e de assistentes sociais, com a individualização dos casos e uma assistência atenta às especificidades de cada família, ou ainda, contando com auxílio externo, de outros órgãos, como a Defensoria Pública do Estado do Pará, principalmente nas situações em que se encontravam fortes indícios da ocorrência de

violência doméstica naquele contexto familiar, de acordo com o cenário apontado pela ex-técnica/assessora entrevistada:

Nas coletas de documentos a gente ficava com os advogados lá a disposição pra qualquer situação, mas a pessoa que estava atendendo, mesmo quando ela tinha essa percepção de que a coisa estava complicada, antes dela chamar o advogado, ela chamava uma pessoa da área social, pra poder conversar e sentir um pouco mais se havia ali uma ameaça maior, qual que seria o encaminhamento, a gente não padronizava. Nós preferimos chamar pra individualização, porque cada caso é muito específico. Então nesse aspecto individual, o que tinha era essa assistência acolhedora, solidária, até a gente conseguir que, de fato, ficasse no nome da mulher. Era nessa perspectiva. Eu te diria que havia um zelo muito grande no sentido de garantir esse direito (assistente social, servidora pública aposentada, entrevista realizada em 27 de janeiro de 2022).

No entanto, ainda não existia um projeto no interior da CODEM com medidas claramente definidas de incentivo ao empoderamento das mulheres beneficiárias da regularização fundiária. Tentava-se, então, suprir esta lacuna com a implementação de ações que facilitassem a participação e informação dessas beneficiárias acerca do processo de regularização, por meio de reuniões informativas, realizadas em horário mais apropriado para as moradoras e moradores, com elucidação acerca do processo e da titulação prioritariamente em nome da mulher; acesso aos advogados da Companhia para maiores esclarecimentos de dúvidas gerais ou particulares; plantões de coleta de documentos em horário mais flexível, a fim de atender àqueles que trabalhavam em ambiente externo à sua casa por um longo período do dia (quadro 5); mecanismos estes apontados pela ex-técnica/assessora da CODEM:

Nas reuniões a gente esclarecia, tem um roteiro todo de reuniões, então, a gente já esclarecia isso, que é preferencialmente em nome da mulher, não é exclusivamente. [...] Desde quando a gente tinha a primeira reunião, nós tínhamos os advogados também lá que poderiam, se a pessoa não quisesse colocar a questão dela publicamente, ela procurava os advogados, se ela não quisesse ali também, a gente já tinha como referência o próprio órgão, em horário integral, porque a nossa equipe era grande, então, a hora que fosse mais fácil eles poderiam ir lá. Nós sempre procuramos, e isso é importante pra regularização, ter uma retaguarda pra informações complementares, porque nem tudo se esclarece em uma reunião pública, nem tudo é cabível também em uma reunião pública. Então, a gente tinha esse sistema que era aqui mesmo na cidade, na Avenida Nazaré, mas o advogados, quando a gente ia para os plantões de coleta de documentos, a gente fazia assim: começava quatro e meia da tarde, e fazia com aquelas pessoas que não estavam trabalhando fora de casa, a gente já orientava isso, e ficávamos até oito da noite, para os trabalhadores que chegavam a partir das seis e meia, então, já não tinha muita gente para ser atendida. Nesses momentos era disponibilizado para qualquer morador a possibilidade do esclarecimento, por meio dos advogados que estavam lá (assistente social, servidora pública aposentada, entrevista realizada em 27 de janeiro de 2022).

Salienta-se também, que o documento usado para fins de cadastro social durante a vigência do Programa Chão Legal, chamado de Boletim de Informações Socioeconômicas (BIS), apresentava um caráter robusto acerca dos dados socioeconômicos dos moradores a serem coletados (anexo A), incluindo a posição dos(as) beneficiários(as) na família (chefe de família ou outra), o sexo, estado civil, grau de escolaridade, profissão/situação/ocupação, benefícios sociais recebidos, morador com deficiência física/mental ou não; informações fundamentais para traçar o perfil das famílias expostas a situação de irregularidade fundiária, auxiliando a construção de políticas públicas voltadas ao atendimento dessa população (quadro 5).

Entretanto, cabe a ressalva de que não constava o item da autodeclaração étnico-racial, o que pode ser encarado como uma lacuna, considerando a importância da confirmação e ampliação de dados estatísticos, não só no âmbito nacional, como também regional e local, que apontem as diferenças entre as condições de vida experimentadas por pessoas brancas e não brancas e, inclusive, em uma das falas da ex-técnica/assessora da Companhia, ela ressalta o caráter essencial das informações obtidas através do cadastro social para a compreensão da realidade socioeconômica dos beneficiários e, conseqüentemente, para a implementação de medidas sociais, mas, quando não há a previsão dessas medidas na lei ou por iniciativa do próprio órgão executor, acaba-se deixando de lado a exigência da obtenção de determinados dados, como no caso da autodeclaração étnico-racial:

No início a gente não tinha não, a gente não buscava essa informação, aí já lá no Chão Legal eu acho que não teve em nenhum momento. Porque é assim, na hora que a gente vai montar o cadastro, na hora que define as variáveis de interesse, vamos ver aquelas que nós temos alguma perspectiva de, de fato, utilizar na prática, e como não tinham medidas definidas nesse sentido, então, olha, não vai adiantar muita coisa, mas na academia eu faço questão. O cadastro social vai te revelar várias coisas que tu vais poder juntar para entender a dificuldade, inclusive, de gênero, então, com uma leitura via cadastro social tu consegues sistematizar, ao ponto de ter o mínimo de clareza para que medidas seriam indicadas naquelas situações [...] então, na hora que o cadastro te revela: ali é uma mãe solo, cadê a renda dela? É isso; cadê a ocupação dela? É isso; eu já tenho como identificar, fica como se fosse distribuído com as outras informações, que a gente pode cruzar” situações (assistente social, servidora pública aposentada, entrevista realizada em 27 de janeiro de 2022).

Sob o aspecto da melhoria da qualidade de vida da população, em termos sociais e ambientais, quando ainda vigentes as regras gerais determinadas pela Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009a), procedia-se o diagnóstico urbanístico preliminar – art. 34, V, da Resolução nº 010/2013 – (CODEM, 2013), e quando a análise urbanística indicava a necessidade de implantação de equipamentos urbanísticos, o projeto urbanístico propunha a implementação, levando em conta a existência de áreas disponíveis e uma avaliação genérica de custos. Esta proposta era enviada pela CODEM ao órgão municipal responsável pela tomada de providências, no caso, a Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB) e a Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN), para inclusão no orçamento do ano seguinte, conforme cada caso. Cabe salientar que a execução do projeto não ficava a cargo da CODEM, assim como não havia um acompanhamento posterior à titulação, de verificação da implementação das referidas medidas, segundo descreve a entrevistada, ex-técnica/assessora da CODEM:

O que havia nesse aspecto, nada específico para a mulher. Quando a gente ainda tinha a 11.977, até 2017, ela previa o projeto urbanístico, sempre teve isso, de 2009 pra cá, e aí nos casos em que a leitura urbanística apontava a carência de equipamentos, então, o projeto trazia a proposição de implementação, observando, no caso de implementação, se havia área disponíveis ainda. Aí se fazia uma estimativa de custo bem grosseira, e encaminhava para o órgão municipal, que seria o responsável por isso, para que ele incluísse no orçamento do ano seguinte esse tipo de medida. Eu lembro de área de lazer ali no Bengui, foi proposto um parque muito interessante e tal, mas que exigia desapropriação, mas ok, encaminha pra SEURB, e a SEURB encaminha pra SESAN. Havia a proposição que viria atender a essas necessidades, seja de transporte, seja de educação, de saúde, esse estudo era feito e as proposições, o que não havia era um acompanhamento pra ver se foi feita alguma coisa” (assistente social, servidora pública aposentada, entrevista realizada em 27 de janeiro de 2022).

Quadro 5 – Belém: aspectos fundamentais ao atendimento das beneficiárias do Programa Chão Legal (2010-2020).

PROGRAMA CHÃO LEGAL (2010-2020)	
Base legal municipal de atendimento às mulheres beneficiárias	Art. 3 ^o , inciso V e art. 43 da Resolução n ^o 010/2013 (CODEM, 2013) = preferência da titulação em nome da mulher, principalmente, quando da outorga a apenas um titular, e independente da sua participação na renda familiar e do estado civil.
Segurança jurídica da posse	- Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). - Títulos emitidos nos últimos 16 anos (até 2020): 3.820 títulos de concessão (TV LIBERAL, 2021a).
Participação social	- Art. 3 ^o , inciso II da Resolução n ^o 010/2013 (CODEM, 2013) = interesses da comunidade beneficiada levados em consideração na elaboração do projeto de intervenção da área. - Reuniões informativas em horário acessível (final da tarde e noite). - Selo do Mérito da Associação Brasileira de Cohabs e Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (ABC/FNSHDH), pela metodologia utilizada (SILVA, 2019b).
Medidas sociais e urbanísticas	- Projeto urbanístico = avaliação da necessidade e proposição da implantação de equipamentos urbanísticos, encaminhada à SEURB e SESAN. - Ausente Projeto Social = ausentes medidas sociais claramente definidas.
Cadastro Social	Boletim de Informações Socioeconômicas (BIS): posição dos(as) beneficiários(as) na família (chefe de família ou outra), sexo, estado civil, grau de escolaridade, profissão/situação/ocupação, benefícios sociais recebidos, morador com deficiência física/mental ou não.
Perspectiva de gênero	Não havia medidas claramente definidas, no entanto, os servidores tentavam suprir essa lacuna através do atendimento humanizado, com apoio dos setores jurídico e de assistência social.

Fontes: CODEM (2013); TV LIBERAL (2021a); SILVA (2019b); entrevista realizada em 27 de janeiro de 2022.

Elaboração: Thayanna Paula Neves Barros, 2023.

Quando da transição do Programa Chão Legal para o Programa Terra da Gente, na CODEM, regido pela nova legislação – Lei nº 9.733/2022 (BELÉM, 2022) – e sob os ditames gerais de um também recente instrumento normativo federal – Lei nº 13.465/2017(BRASIL, 2017) –, não houve diferenças legais quanto ao tratamento destinado às mulheres no que diz respeito ao processo de regularização fundiária (quadro 6). No entanto, manteve-se a preocupação em priorizar a mulher no decorrer do processo de titulação, conforme apontado pela entrevistada, advogada e, atualmente, servidora da Companhia:

Relacionado a gênero eu não senti que houve diferença do Chão Legal para o Terra da Gente. A legislação já era voltada pra esse atendimento pra mulheres, então, com titulação, preferencialmente, em nome da mulher. Então, com a aplicação do Programa Terra da Gente, com a lei 13.465, também teve esse cuidado, de ter essa questão mais voltada para a mulher, pra titular a mulher, enquanto chefe de família, que fica em casa, que fica com os filhos na casa (advogada, servidora da CODEM, entrevista realizada em 11 de novembro de 2022).

Além disso, a CODEM tem atuado no sentido de promover a garantia da igualdade de tratamento e, também, o direito prioritário no processo de titulação às mulheres transgênero (quadro 6), tal qual destinado às mulheres cisgênero, como exemplifica a advogada da Companhia entrevistada: quando o casal que procura a titulação é constituído por duas mulheres o título “sai no nome das duas, não tem distinção e, da mesma forma, se forem dois homens” (entrevista realizada em 11 de novembro de 2022).

Neste sentido, inclusive, a CODEM firmou parcerias com as Coordenadorias da Mulher, da Diversidade Sexual, Antirracista e Secretaria de Direitos Humanos, para viabilizar a garantia dos direitos da população LGBTQIA+ e da população negra, a fim de, além de outras medidas, fornecer informações quanto à retirada de documentos com o nome social a pessoas trans (quadro 6), de acordo com o relatado pela entrevistada fundadora do Instituto Viver Periferia, que acolhe mulheres em situação de vulnerabilidade social e as orienta e direciona ao atendimento de programas sociais do Município de Belém e do governo do Estado do Pará:

Na outra gestão não tinha esse trabalho integrado com a CODEM, que agora trabalha com a Coordenadoria de Mulheres, com a Coordenadoria de Diversidade Sexual, com a Coordenadoria antirracista, com a Secretaria, que foi criada nesse governo, dos Direitos Humanos, então, é um trabalho conjunto. É interessante a prefeitura saber quantas mulheres negras ela atendeu, desse universo de mulheres negras, quantas eram trans, isso é muito importante, porque as famílias não são mais como era há 30, 40 anos atrás. Hoje você consegue ver um casal, uma mulher trans com um homem,

um dos dois já tinham filho e eles assumem, ficam, moram com as famílias. Inclusive a gente orienta, se ela não tiver documento social, a gente orienta como tirar o documento social, pra entrar no nome dela, a gente tem todo esse cuidado. Quando você vê mulher trans na classe média, ela tem todos os direitos dela, ninguém questiona, tem documento, identidade social, quando você vai na periferia, nem todas tem condições de fazer esse acesso à cidadania. A prefeitura, através das suas Coordenadorias, Antirracista, da Diversidade Sexual, a própria Coordenadoria da Mulher, elas já têm essa orientação pra encaminhar pra fazer essa documentação e todas as políticas públicas da prefeitura tem esse cuidado de incluir as mulheres trans, de incluir os PCDs, de incluir os LGBTQIA+, porque também são pessoas que moram com a família, que constituíram uma união estável, e esse projeto da CODEM prevê todo mundo. É inclusivo (fundadora do Instituto Viver Periferia, 52 anos, entrevista realizada em 21 de junho de 2022).

Outrossim, evidenciam-se algumas medidas implementadas a partir a estruturação do Programa da Gente, preocupadas com o atendimento prioritário à mulher, como a criação do Escritório CODEM Mulher, cuja sua principal missão é prevenir e combater a violência contra a mulher no ambiente de trabalho e construir um ambiente de acolhimento para as servidoras e colaboradoras, a fim de estimular a proposição de um outro tipo de cultura institucional, de valorização da mulher (quadro 6), segundo aponta o atual diretor-presidente da CODEM em entrevista à Central Brasileira de Notícias (CBN), filial Amazônia (CBN AMAZÔNIA, 2022):

Este escritório é a materialização de uma ideia. Uma ideia muito importante que é para desenvolver um espaço de prevenção contra a violência, um espaço de apoio, um espaço de acolhimento para as servidoras, um espaço onde as colaboradoras da CODEM poderão conversar, poderão refletir, poderão propor, poderão fazer uma intervenção, aqui, inclusive, na gestão de forma qualitativa. É um espaço, sobretudo, pensado com elas e para elas, são as servidoras da CODEM que são a força de trabalho expressiva nessa casa. Mais de 60% dos servidores dessa casa são mulheres. Então, valorizar esse papel e expressar uma nova cultura institucional na CODEM. Que a CODEM passe a ser efetivamente um ambiente seguro para as mulheres, livre de todo tipo de violência e todo tipo de assédio. E nós sabemos que nesses últimos tempos, houve um crescimento expressivo de violência contra a mulher, sobretudo, aguçado por essa crise sanitária que obrigou que as mulheres ficassem mais próximas dos seus lares, dentro de casa, e isso aproximou ela da figura do principal agressor que, infelizmente, são os companheiros. E nós tivemos elevação de números no Brasil dessa agressão, então, nós precisamos, evidentemente, praticar políticas que afirmem o cuidado e a preocupação com o combate à desigualdade, o combate à violência contra a mulher (Lélio Costa, diretor-presidente da CODEM, entrevista concedida à CBN Amazônia em 29 de julho de 2021).

Apesar do atendimento prioritário ser voltado às mulheres que atuam na Companhia, o Escritório CODEM Mulher também se propõe a promover ações de capacitação às mulheres beneficiárias do Programa Terra da Gente (OLIVEIRA, 2021) e fornecer um olhar mais atento às pessoas com deficiência e crianças, as quais, em

geral, estão sob o cuidado de mulheres, como descreve assistente social, servidora da CODEM:

Voltado para o Terra da Gente, prioritariamente, funcionou relacionado às pessoas com deficiência. Então, a gente colocava no nosso questionário de cadastro social. Na verdade, era uma pequena pesquisa e tentava-se fazer essa identificação, porque não é simples, porque muitas vezes as pessoas não se veem como deficientes, às vezes tem um deficiente auditivo, vamos supor, aí a pessoa porque escuta um pouco acha que não tem ninguém com deficiência em casa, então, a gente tinha que olhar, conversar, tentar fazer as perguntas de forma correta. Então, a CODEM dava prioridade pras crianças também, porque aí é mais voltado para a mulher, porque geralmente é a mulher que tem mais esse cuidado com a criança, então, num primeiro momento a gente tava com esse foco: pessoas com deficiência, que geralmente, a gente percebeu, que era manifestado mais claramente em crianças. Então, a gente passava essa situação pra uma pessoa que fazia tipo uma triagem, que passava para o CODEM Mulher, e aí isso vinha do Terra da Gente. A ideia do CODEM Mulher seria, então, fazer essa ligação com outros órgão, tipo como o Donas de Si, da Prefeitura de Belém (assistente social, servidora da CODEM, entrevista realizada em 11 de novembro de 2022).

Esse tipo de atendimento, inclusive, foi destacado por uma das entrevistadas, beneficiária do Programa, como uma das necessidades das mães de crianças com deficiência, com necessidades especiais ou com transtorno de espectro autista:

Eu coloquei como proposta na conferência que houve, da saúde mental, que o Estado, deveria ter uma política voltada para atender essas famílias, porque me incomoda muito. Aqui no Bengui, todas as vezes que eu vou de ônibus, por aqui pela feirinha, toda segunda-feira e quinta-feira, tem uma mãezinha encostada atrás do poste sendo espancada pela filha, literalmente. A filha é autista, e tem a síndrome da ponta do pé, a criança é muito estressada, ela bate na mãe dela, a mãe bota a mão pras costas, tipo assim, eu acho que pra se conter, pois ela puxa a mão da mãe dela por aqui, e puxa pra frente, e dá-lhe na mãe, porque parece que ela quer a mão da mãe dela aqui na frente, e ela é pequena. Mas como é que ela vai agir? Ela não pode bater naquela criança, ela não pode lidar com aquela criança, aí ela acaba apanhando da criança. Aí eu tava colocando como proposta, que essas famílias precisavam ter o acompanhamento psicológico, e pelo menos uma vez na semana ter uma pessoa pra ajudar ela com essas crianças, pra ela poder respirar, sabe, pra ela poder ter o direito de se olhar no espelho e dizer 'eu sou bonita', 'eu me amo', porque nem esse direito elas têm. Olha, em Fortaleza tem a Casa dos Azul, que abriga as mães, três vezes na semana, pra mãe descansar; em Goiânia, tem a Casa dos Azul; Santa Catarina tem a Casa dos Azul; Belém não tem nada disso. Essas mães vivem só Deus sabe como, [...]. Mas precisa ser pensada uma política para atender esse grupo de mães, esse tipo de família, que tem crianças assim, e ter um olhar voltado pra moradia dessas mulheres, um olhar para que elas possam construir o canto delas, do jeito delas, da forma que elas precisam, porque elas não têm renda" (moradora do Bengui, 68 anos, integrante do GMB, entrevista realizada em 2 de julho de 2022).

Além dessa vertente, o Escritório CODEM Mulher encaminha beneficiárias do Terra da Gente a outros Programas desenvolvidos pela Prefeitura de Belém e Governo do Estado do Pará, como o Programa Donas de Si, para qualificação

profissional e Alepa Cidadania, para emissão de documentos, consultas médicas, atendimento jurídico, entre outros (quadro 6).

Somado às ações do Escritório CODEM Mulher, foi instituído o Programa Empreender Mulher, que nasceu da identificação de um público de mulheres beneficiárias, tidas como principal referência à titulação, correspondente a um percentual de 85% (CODEM, 2021b) do total de beneficiários, associado ao fato de que diversas dessas mulheres também são vítimas de algum tipo de violência, seja física, psicológica ou sexual; ou ainda, se encontram em situação de extrema vulnerabilidade, expostas ao desemprego e à fome, conforme aponta o atual diretor-presidente da CODEM em entrevista ao Programa Sem Censura (TV CULTURA, 2021):

O que fazer com essas mulheres vítimas de violência física, psicológica, sexual, em situação de desemprego, fome etc.? Além de dar um título a essas mulheres, qual a alternativa possível para movimentá-las e reinseri-las no mercado de trabalho, com qualidade? Pensando nisso, que nasce o Empreende Mulher. Logo, esta mãe, que foi beneficiada pelo título de propriedade, terá a chance de fazer um curso, uma oficina, capacitação, para requalificar a sua mão de obra, em parceria com a UNAMA e articulação com o Sebrae, para que este possa preparar um plano de negócios para essas mulheres, de modo que tenham preparação e possam empreender de forma regular, assim como houve diálogo com o CredCidadão para que possa fornecer crédito, para que elas possam empreender (Lélio Costa, diretor-presidente da CODEM, entrevista concedida ao Programa Sem Censura em 21 de julho de 2021).

Logo, para além da entrega do título, têm-se buscado mecanismos para reinserir as mulheres beneficiárias do Terra da Gente no mercado de trabalho, por meio do Empreende Mulher que, com o apoio de instituições como a Universidade da Amazônia (UNAMA) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), propõem-se a oferecer cursos e oficinas de capacitação (quadro 6), além de auxiliá-las a empreender de maneira regular, com o incentivo ainda do CredCidadão, do Governo do Estado, de modo a facilitar o acesso a crédito e incentivar o empreendedorismo (TV CULTURA, 2021).

Quadro 6 – Belém: aspectos fundamentais ao atendimento das beneficiárias do Programa Terra da Gente (2021-atual).

PROGRAMA TERRA DA GENTE (2021-atual)	
Base legal municipal de atendimento às mulheres beneficiárias	Art. 55, §2º e art. 88 da Lei municipal nº 9.377/2022 (BELÉM, 2022); art. 55 da Resolução nº 005/2022 (CODEM, 2022) = preferência da emissão do título no nome da mulher, principalmente, quando da outorga a apenas um titular, e independente da sua participação na renda familiar e do estado civil.
Segurança jurídica da posse	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimação fundiária = direito de propriedade. - Títulos emitidos de fev. 2021 a out. 2022 = aproximadamente 8 mil títulos entregues (MIRANDA, 2022).
Participação social	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniões informativas em horário acessível (final da tarde e noite). - Celeridade no processo tem afetado a participação popular (conversão automática das concessões emitidas no Programa anterior em legitimação fundiária; preferência pela Reurb-I).
Medidas sociais e urbanísticas	<ul style="list-style-type: none"> - Reurb-I: dispensa do projeto urbanístico (tem sido utilizada com frequência). - Ausente Projeto Social = medidas sociais claramente definidas pontuais.
Cadastro Social	- Requerimento de Reurb: informações mais genéricas acerca dos moradores, da sua renda, do imóvel (próprio/cedido ou alugado), e de seu uso (residencial/comercial/misto)
Perspectiva de gênero	Escritório CODEM Mulher (prevenção e combate à violência contra a mulher; encaminhamento para os programas sociais Alepa Cidadania, Donas de Si); Programa Empreende Mulher em parceria com a Unama e o Sebrae (incentivo ao empreendedorismo e capacitação); apoio e orientação às mulheres trans (parceria com as Coordenadorias da Mulher, da Diversidade Sexual, Antirracista e Secretaria de Direitos Humanos).

Fontes: Belém (2022); CODEM (2022); MIRANDA (2022); entrevistas realizadas em 21 de junho e 11 de novembro de 2022.

Elaboração: Thayanna Paula Neves Barros, 2023.

Ressalte-se, porém, que, dentre as beneficiárias indagadas acerca do conhecimento sobre medidas relacionadas ao incentivo à obtenção de emprego e renda por parte da CODEM, através do Terra da Gente, estas informaram não ter ciência das ações. Inclusive, no período em que foram realizadas as entrevistas, elas estavam organizando, por conta própria, palestras no bairro do Bengui, para auxiliar as moradoras e as participantes da Feira Agroecológica da Economia Solidária Feminista, que acontece mensalmente na sede do GMB, a efetuar o cadastro de microempendedoras, indicando, neste caso, uma possível lacuna de comunicação e repasse de informações da CODEM para a comunidade acerca desse atendimento:

Mas assim, em relação a benefícios, que poderiam ter vindo de políticas públicas, depois do título, não tem. (moradora do Bengui, 56 anos, integrante do GMB, entrevista realizada em 2 de julho de 2022).

Tem o pessoal que cuida desse projeto...aqui à tarde, se não me falha a memória, vai ter uma oficina, não sei direito qual é a oficina. (moradora do Bengui, 69 anos, fundadora do GMB, entrevista realizada em 2 de julho de 2022).

É sobre MEI, como é que eu posso te explicar?! Aqui na feira tem as mulheres, da capital e proximidades, tem gente que vem do interior, mais de longe, a gente faz uma vez por mês. São mulheres que trabalham com produção, empreendedoras, que trabalham com economia solidária. A gente tem um grupo aqui que chama Grupo de Produção Amazônia, que já existe há muito tempo, então, algumas companheiras nossas, que vieram desse processo de violência doméstica, e aí, nessa linha de fortalecer as mulheres para que elas tenham também uma renda, tem esse grupo, que foi criado há muitos anos e hoje tem, depois se vocês forem ver, uma espécie de lojinha, onde elas fazem o artesanato delas, pra gerar uma renda pra família. E a gente têm percebido a necessidade delas se organizarem como empreendedoras para vender seus produtos, sei lá, de uma forma mais ampliada, pode ser aqui na feira, mas pode ser em outros espaços de comercialização. Aí tem a questão da nota fiscal, muitas vezes precisa, pra comprovar os gastos e elas não têm, não estão organizadas dessa forma, então, antes era só pela cooperativa, que é uma microempresa, mas agora tem a lei do microempendedor individual, que é o MEI, então, é muito fácil se inscrever individualmente e por lá tirar uma nota fiscal. Então, hoje à tarde teria essa roda de conversa para ensinar como elas poderiam fazer, como poderiam se organizar. (moradora do Bengui, 56 anos, integrante do GMB, entrevista realizada em 2 de julho de 2022).

Sob outro aspecto, foi apontado por uma das assistentes sociais da CODEM, o desenvolvimento de um trabalho intensivo desempenhado pelo núcleo de assistência social da Companhia, que busca atuar no sentido de priorizar o interesse das mulheres beneficiárias e contornar situações de conflito familiar ou entre casais, algumas vezes, com a necessidade de apoio da equipe jurídica da Companhia. Inclusive, auxiliando a instrumentalização e oficialização de situações de união estável

ainda não reconhecidas, as quais são bastante comuns, de modo a dar maior segurança aos direitos das mulheres, de acordo com relato da servidora:

Normalmente, agora tendo uma outra visão, não tão da lei, a gente tem um questionário, que a gente aplica, e aí a gente acaba conversando com a família, ou com a pessoa. Quantitativamente, eu não sei quantas pessoas a gente atende, mas, assim, na minha visão geral, normalmente, a gente fala com a mulher, então, a gente já sabe se ela é casada, se tem companheiro. Então, dali, a gente já vai tendo esse norte, que ela vai ter que constar também, e aí já peguei casos da própria mulher dizer: ‘– Não, não é meu, é do meu marido!’. Acontece da mulher se negar. Motivos que eu identifiquei na hora: desconhecimento total, digamos assim, da pessoa ser submissa; relacionamento de uma pessoa que o homem resolve tudo, então, a mulher achava que era no nome dele. O nosso trabalho não é apenas quantitativo, no final, a gente tem uma quantificação, mas o nosso objetivo, e eu sempre falo pras meninas do serviço social, é que a gente precisa garantir esse direito, porque muitas vezes é só um papel, eles só entendem como um papel. Então, no sentido de rejeição, eu acredito que em campo, não tenha tanto, até porque quando vem o marido, a gente já tem formas de saber, se ele é casado, solteiro, amigado..., tem a união estável que a gente leva a campo, se não tiver nenhum documento, eles já assinam, na presença do servidor. O discurso que a gente usa é uma conversa mais leve, até porque, apesar de que existe toda uma mobilização, com audiência pública, mas sempre tem gente que diz: ‘– Nunca ouvi falar desse Terra da Gente!’. Então a gente tem que começar do zero e convencer. Antigamente não tinha isso, ou eles davam concessão de uso ou eles nem davam (assistente social, servidora da CODEM, entrevista realizada em 11 de novembro de 2022).

Neste sentido, a entrevistada fundadora do Instituto Viver Periferia salientou os obstáculos para a titulação em nome da mulher, principalmente, quando o imóvel ou terreno não foi adquirido por ela ou por familiar seu, o que requer maior dedicação dos agentes executores da regularização para repassar às beneficiárias a compreensão e aceitação do direito que a elas é devido:

Quando a mulher tá na casa, no terreno do seu marido, é mais difícil pra ela aceitar esse título no nome dela, porque é uma questão de herança, que envolve toda a família, sempre dá muito problema. Quando a mulher tá no terreno da sua família, aí é muito mais fácil, e quando a mulher tá no terreno que é dela e do marido, aí é mais ou menos complicado, porque a violência patrimonial, ela existe, e o homem nunca quer que o terreno fique no nome da mulher, porque ele acha que a mulher vai deixar dele, ele vai deixar da mulher, ela vai ficar com o terreno e vai botar outro homem lá dentro, toda essa questão machista, então, eu acho que o empecilho desse projeto, é essa complexidade que nós temos, de várias famílias no mesmo terreno. Isso é um grande desafio para o poder público, independente do partido que esteja assumindo a prefeitura, é um desafio. Porque nós temos nas periferias, muito, pessoas que moram, por exemplo, a mãe tem um terreno grande, aí dá pra cada filho um pedacinho. Então esse é o desafio, não ter o documento, de quem é o documento? De quem é o terreno? A pessoa tem que doar pra você, então, eu acho que, ainda há falta de informação, do direito, da cidadania, acho que esse é o maior empecilho pra qualquer projeto social (fundadora do Instituto Viver Periferia, 52 anos, entrevista realizada em 21 de junho de 2022)

Em razão disso, também se verifica a importância da participação das beneficiárias no decorrer do processo de regularização, a fim de que possam expor suas necessidades e contribuir para o melhor atendimento das mulheres e da comunidade. No entanto, depreende-se das falas de algumas entrevistadas (quadro 7) que essa atuação da CODEM tem apresentado um caráter mais informativo, através de reuniões comunicando as ações do Programa, do que participativo, com discussões acerca das demandas das beneficiárias e sugestões de medidas por parte destas, de modo que as mulheres podem acabar sendo tratadas como receptoras passivas, ao invés de participantes ativas (CARLOTO, 2004).

Nos casos de conversão da Concessão de Uso dada no Programa anterior, Chão Legal, em título definitivo de propriedade pelo Programa atual, Terra da Gente, por exemplo, ocorre a conversão automática e a comunicação aos moradores para o recebimento desse título, sem prévia reunião.

Quadro 7 – Belém: reuniões realizadas pela CODEM com beneficiários e beneficiárias dos seus Programas de regularização fundiária.

Entrevistada	Relato
Moradora do Bengui	“Quem mora na terra é nós, é nós que dizemos o que nós queremos, da forma que nós queremos. Houve uma reunião na associação dos moradores, nós que puxamos pra lá, mas já pra explicação do projeto, pra construção inicial da legislação nós não tivemos participação. Aí, o que tá acontecendo? A gente não foi chamado, não teve essa discussão inicial, que é a base pra um projeto [...] eu questionei lá, sabe por que tá acontecendo isso? Porque essa discussão não passou pelo núcleo base do bairro do Bengui, assim como também não passou pelo núcleo dos outros bairros, certamente” (mulher, 68 anos, integrante do GMB, entrevista realizada em 2 de julho de 2022).
Moradora do Bengui	“Só mesmo o papel, eles entregaram, e informaram a gente como seria para vim aqui receber o título de terra. Não teve reunião” (mulher, 47 anos, dona de casa, entrevista realizada em 8 de março de 2022).
Moradora do Bengui	“Teve 3 reuniões. Foi no colégio, das 19h às 20h30/21h” (mulher, 64 anos, dona de casa, entrevista realizada em 8 de março de 2022).
Moradora do Bengui	“Teve no bairro mesmo, uma reunião” (mulher, 59 anos, dona de casa, entrevista realizada em 8 de março de 2022).
Moradora de Fátima	“Não teve reunião, foram direto na minha casa” (mulher, 58 anos, auxiliar de serviços gerais, entrevista realizada em 8 de março de 2022).
Moradora do Bengui	“Fomos na CODEM, mas só que, no Chão Legal eles foram nos bairros, e por isso que nós soubemos. Eles fizeram 3 reuniões” (mulher, 49 anos, professora, entrevista realizada em 8 de março de 2022).

Fonte: entrevistas realizadas pela autora em Belém, em março e julho de 2022.

Elaboração: Thayanna Paula Neves Barros, 2023.

Por outro lado, acerca da titulação e da segurança jurídica obtida através dela, enquanto no Programa anterior (Chão Legal) a perspectiva que se tinha era de fornecer a Concessão de Uso, obedecendo o regramento da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009a), com a reforma da legislação surge o instrumento da Legitimação Fundiária, que permite a obtenção desde logo do direito de propriedade e fortalece o instituto da segurança jurídica da posse e, inclusive, de acordo com advogada da Companhia, este tem sido priorizado nos processos de regularização fundiária, assim como a conversão de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) emitidas nos processos de regularização fundiárias anteriores à Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) em título definitivo de propriedade por meio da Legitimação Fundiária:

A gente que tá tomando iniciativa da conversão, quando é da CUEM para a Legitimação. Eu acho assim, que a diferença, já na parte jurídica, já relacionado aos instrumentos, e aí é geral, não é só relacionado a gênero, no Chão Legal a gente tinha muito a perspectiva de dar a Concessão, até porque o Chão Legal nasceu com a 11.977, era uma outra ideia. Não se tinha o instrumento de Legitimação Fundiária, os instrumentos eram totalmente diferentes dos que hoje existem, não que não exista mais, ainda existe a Concessão de Uso, a Concessão para fins de Moradia, mas já não tá sendo aplicado, o foco é na Legitimação, que é o que garante a propriedade mesmo, não é só a posse. Juridicamente, a gente procura fazer a Legitimação Fundiária, que é para garantir a propriedade mesmo, a legitimação de posse é como se fosse um usucapião, eu digo que a pessoa tem ali a posse, mas vai esperar 5 anos pra poder ter a Legitimação Fundiária e transformar em propriedade. Então, a gente busca dar a Legitimação Fundiária, e às vezes, por exemplo, a pessoa apresenta um contrato pra gente, que é de 2018, ou 2019, quer dizer, é posterior a data do marco legal que é trazido lá na lei, que é 22 de dezembro de 2016, então, o que é que a gente faz, a gente tenta somar as posses. O jurídico sempre tá nas coletas, junto com o social. A gente usa esse argumento pra poder dar a legitimação fundiária. Quer dizer, já existe aquela moradia há muito tempo, pessoas já estão utilizando a casa para fins de moradia, então, vamos dar a Legitimação Fundiária. Por que fazer a Legitimação de Posse, pra depois a pessoa ainda ter que ir ao Cartório? Essa legislação (9.733/2022) trouxe a possibilidade de conversão, então, as CUEM e CDRU emitidas em Programas anteriores, que podem ser convertidas em Legitimação Fundiária. Isso a gente tem feito. Após a conversão e entrega do título, o cartório não aceita que a CODEM movimente mais o registro (advogada, servidora da CODEM, entrevista realizada em 11 de novembro de 2022).

Além da preferência pela titulação por meio da Legitimação Fundiária, a Companhia tem atuado no sentido de aplicar o procedimento da Reurb Inominada, sempre que possível, também inserido pela nova legislação – Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) –, em seu artigo 69, por se tratar de uma modalidade de regularização fundiária mais célere. Contudo, faz-se a ressalva para o fato de que nessa modalidade não se exige o projeto urbanístico, logo, não há a obrigatoriedade da proposição aos

órgãos responsáveis de melhorias para a localidade, conforme evidencia a advogada da CODEM:

Da parte urbanística, a gente tem duas situações, tem a Reurb Inominada, que a gente chama assim, nomeou dessa forma, a doutrina nomeou dessa forma, mas é aquela do artigo 69 da 13.465, então, as glebas que já estavam parceladas antes da lei de parcelamento do solo, ou seja, antes de 1979, elas podem ser regularizadas por um procedimento muito mais célere, sem projeto de regularização, então, não tem projeto urbanístico a ser proposto nessas áreas. Nós estamos atuando bastante com Reurb Inominada, pra ser mais rápido, digamos assim, a titulação, e existe a outra situação, que é a que precisa de um projeto urbanístico, cronograma de obras, que vai ter todo um desenvolvimento ali, que os técnicos vão propor, para melhoria daquele local. Enquanto profissional, juridicamente falando, realmente a gente não tem a proposição das melhorias, então, nesse sentido, prejudica a população de certa forma, porque não vai ter aquela melhoria implementada ou pelo menos proposta para ser implementada futuramente. Mas assim, juridicamente, não está errado não ter essa proposição, é uma possibilidade que a legislação traz, então, estamos obedecendo a legislação nesse sentido. Mas realmente, se a gente for pensar social, na pessoa que mora ali, ela não vai ter o benefício proposto pra ser implementado posteriormente, então, realmente, vai ter um prejuízo aí na parte social (advogada, servidora da CODEM, entrevista realizada em 11 de novembro de 2022).

Neste aspecto, há uma necessidade de atenção, sinalizada pela maioria das beneficiárias entrevistadas (quadro 8), que apontaram a precariedade de serviços públicos e infraestrutura em seu bairro, principalmente, postos de saúde, transporte público, áreas de lazer, asfaltamento e saneamento. Algumas delas destacaram ainda (quadro 9) a demanda por um projeto que envolva também a construção de moradias populares de qualidade e focado no atendimento às mulheres chefes de famílias, de modo a diminuir o quantitativo de aluguéis e residência em imóveis de parentes.

Apesar desse cenário deficitário em relação a certos elementos fundamentais para o alcance do direito à moradia adequada, envolvendo, além do título, a infraestrutura, a qualidade da habitação e o acesso a serviços básicos na área, as beneficiárias ressaltaram (quadro 10), ao seu modo, a importância da obtenção do título para a garantia da segurança da posse do seu imóvel e acesso a outros direitos.

Quadro 8 – Belém: distribuição de serviços básicos nas áreas objeto de regularização fundiária urbana apontados pelas beneficiárias.

Entrevistada	Relato
Moradora do Bengui	“São muito necessários, falta muitas coisas, tem uma creche, agora área de lazer não, as pessoas mesmo destroem, tem posto de saúde, mas também é precário, transporte é assim, também uma situação precária, porque passa um aqui e outro tem que esperar muito, é uma situação difícil pra gente, né” (mulher, 47 anos, solteira, dona de casa, entrevista realizada em 8 de março de 2022).
Moradora do Bengui	“Não tem creche, área de lazer, horrível, tem muita criança que precisa de um benefício desse. A rua também tá terrível. Tá com muitos anos que não fizeram mais nenhum benefício na rua, cheia de buraco, tá terrível” (mulher, 64 anos, solteira, dona de casa, entrevista realizada em 8 de março de 2022).
Moradora do Bengui	“Ainda tá precário, ainda deixa a desejar, até mesmo a condição do ônibus, até também da nossa saúde, mas, os que trabalham fazem o que eles podem mesmo, para que a gente possa ter uma melhoria, mas só que aí precisa de uma ajuda” (mulher, 49 anos, casada, professora, entrevista realizada em 8 de março de 2022).
Moradora do Carmelândia	“Tem que melhorar a saúde, a gente não consegue quase, uma cirurgia, por exemplo, tá muito difícil. Consultinha simples, tem, mas o resto não tem, o posto ali precisa muito” (mulher, 67 anos, viúva, artesã, entrevista realizada em 8 de março de 2022).
Moradora do Bengui	“Por exemplo, nós moramos nessas quadras aqui que já existem há muitos anos, e tinha o processo de regularização em curso, que era onde o pessoal ia lá tirar o título e tal. Aqui, o asfalto passou no primeiro governo do Edmilson, de lá pra cá, nem reparação, não tem, quando eles fizeram, fizeram com drenagem. Então, eu me lembro que quando eu era jovem, eu moro no Bengui desde os 16 anos, há 40 anos eu moro no Bengui, e eu me lembro que eu morava ali na Augusto Lobato e lá, primeiro, a gente não tinha água encanada, eu fui presidente do centro comunitário 7 de dezembro, onde a gente começou a lutar por água encanada, e a gente começou a ter água encanada porque a gente tinha um projeto do POEMA, que era uma organização dentro da UFPA, e eles tinham uma tecnologia de uma água tratada, porque o governo dizia que o lençol freático do Bengui tava contaminado por conta do cemitério, então, tinha que ter um tratamento, e eles tinham esse tratamento, e aí em dois centros comunitários, foi aqui no 7 de dezembro e no outro, que eu não sei se é São Clemente ou São José Operário criaram um sistema de água alternativo, comunitário, para a comunidade que fazia a gestão. Então, eu morava lá, e a gente não tinha água, não tinha saneamento, né, isso já há uns 30 anos mais ou menos. Isso quando chovia, que a gente saía na

	<p>rua, era aquele lamaçal, eu caía, a gente escorregava, era horrível, e continua. Então, assim, o título é importante, mas todo o outro conjunto de políticas públicas precisam vir junto, que é o saneamento, que é a drenagem, que é a água com qualidade” (mulher, 56 anos, integrante do GMB, entrevista realizada em 2 de julho de 2022).</p>
--	--

Fonte: entrevistas realizadas pela autora em Belém, em março e julho de 2022.

Elaboração: Thayanna Paula Neves Barros, 2023.

Quadro 9 – Belém: distribuição de moradias populares às mulheres chefes de família demandantes de regularização fundiária urbana.

Entrevistada	Relato
Fundadora do Instituto Viver Periferia	<p>“Eu comecei a minha militância justamente em uma área de ocupação, lá em Icoaraci, que era, e ainda é, a área Uxiteua, e a gente foi morar em ocupação, a gente conseguiu ficar naquela área, e até hoje a área existe, então, o cruzamento do Instituto Viver Periferia com a habitação, com mulheres em situação de vulnerabilidade social, é que a maioria das mulheres chefes de família não são donas de suas casas, assim como moram de aluguel, então, você já começa esse atendimento por aí, quando você traça o perfil socioeconômico das mulheres atendidas pelo Instituto, você percebe que ou essas mulheres moram em aluguel, ou moram com alguém da família, com a sogra, o sogro, irmão, mãe, enfim, no terreno de alguém, nunca é seu. Então, acho que esse cruzamento é um pouco do público-alvo do Instituto, as mulheres. E quando você diz mulher em situação de vulnerabilidade social, econômica, habitacional, de saúde, elas estão todas juntas, porque às vezes você tem o terreno, mas você não tem condições de construir ali uma casa digna” (mulher, 52 anos, entrevista realizada em 21 de junho de 2022).</p>
Moradora do Bengui	<p>“Quando a fulana tava falando, eu fiquei refletindo muito, a gente faz tanta coisa aqui no GMB, mas sabe, eu fiquei pensando, a gente poderia ter feito, ou ainda há tempo de fazer, uma incidência junto a prefeitura mesmo né, pra garantir o direito à moradia, e eu falo de casa, habitação, ou terreno, pras mulheres, porque tem muitas mulheres sozinhas, que cuidam das suas famílias, e que elas não têm casa, ou elas moram com a mãe, ou elas moram com pai, ou elas moram alugado, num quatinho, porque ainda tem, eu tava vendo um levantamento, mas eu esqueci da onde é, que ainda tem muita gente que mora em casa alugada. E há muitos anos atrás eu li [...], era uma psicóloga, ela fazia uma análise do quanto a questão da moradia, eu não sei como é o nome que ela dá, ainda não é garantida no Brasil, tem muita gente que ainda não tem o seu próprio lar, sua casa própria. E aí a gente pode</p>

	falar que o título da propriedade é um item no conjunto do direito à moradia, porque o direito à moradia é tu ter saneamento, que aqui a gente não tem, todo mundo tem fossa” (mulher, 56 anos, integrante do GMB, entrevista realizada em 2 de julho de 2022).
Moradora do Bengui	“E junto com essa questão da discussão da moradia, também eu acho que já leva não só o lote em si, mas a possibilidade de ter uma casa, como a mulher vai construir se ela não tem uma renda?” (mulher, 68 anos, integrante do GMB, entrevista realizada em 2 de julho de 2022).

Fonte: entrevistas realizadas pela autora em Belém, em junho e julho de 2022.

Elaboração: Thayanna Paula Neves Barros, 2023.

Quadro 10 – Belém: segurança da posse nas áreas objeto de regularização fundiária urbana segundo a perspectiva das beneficiárias.

Entrevistada	Relato
Moradora do Bengui	“Tu tendo o documento, em mão, é melhor né? Então, quer dizer, uma coisa que tu tá seguro, que tu vais ter, uma segurança, que é a documentação da casa, que a gente não tinha antes e agora tem. Tivemos a oportunidade” (mulher, 47 anos, solteira, dona de casa, entrevista realizada em 8 de março de 2022).
Moradora do Bengui	“Eu não sei nem bem dizer, mas acho que é uma melhoria, que no caso, se algum dia a gente quiser vender, é uma segurança” (mulher, 59 anos, solteira, dona de casa, entrevista realizada em 8 de março de 2022).
Moradora de Fátima	“Vou ficar bem né, porque isso aí é minha casa mesmo, não vou ficar em casa de ninguém, então, lá em casa...eu vou mandar na minha casa” (mulher, 58 anos, casada, auxiliar de serviços gerais, entrevista realizada em 8 de março de 2022).
Moradora do Bengui	“Olha, agora vai ter uma segurança, porque eu tava pensando que eu já estava com meu título já seguro na minha mão, aí quando chegou essa carta, eu vi que a qualquer momento, eu acho que poderia até perder minha terra, né. Agora que vou receber o título definitivo” (mulher, 49 anos, casada, professora, entrevista realizada em 8 de março de 2022).
Moradora do Bengui	“Assim, aqui para o GMB, ter conseguido o título é muito importante, porque nos assegura [...], o título, ele te dá segurança jurídica para permanecer no teu local, no teu espaço, na tua casa, na tua terra. Então eu acho que para muitas mulheres e, aqui no Bengui, a gente tem muitas mulheres que estão à frente, né, da sua casa, elas que são, assim, vamos dizer, chefas de família, então, eu acho que é muito importante que tenha esse título.”

[...]

“Mas assim, do ponto de vista do benefício, pra quem quer permanecer morando ali, não vai vender sua casa, é muito importante porque valoriza a casa, dá segurança jurídica de tu tá naquele espaço, é teu, tu tens garantias, não é mais um espaço, vamos dizer assim, irregular, né, do ponto de vista jurídico” (mulher, 56 anos, integrante do GMB, entrevista realizada em 2 de julho de 2022).

Fonte: entrevistas realizadas pela autora em Belém, em junho e julho de 2022.

Elaboração: Thayanna Paula Neves Barros, 2023.

Logo, ainda que não se considere que a entrega do título por si só irá gerar o total empoderamento das mulheres beneficiárias e igualdade de gênero, não há como negar o seu potencial enquanto instrumento para construção desse empoderamento, visto que a obtenção do título de propriedade possibilita o acesso a outros recursos, como o acesso a crédito, que pode ser investido em mecanismos para aquisição de renda própria e, conseqüente, conquista da autonomia, pondo fim à dependência de muitas dessas mulheres em relação ao seu companheiro, a qual por vezes se reflete em atos de violência doméstica (física, psicológica, moral, sexual e patrimonial). Assim, a implementação de uma política voltada à formalização das ocupações informais por meio da regularização fundiária e da segurança da posse contribui para a diminuição dos efeitos que a informalidade causa sobre as mulheres, como a repressão social, envolvendo ameaças e diversas formas de violência (SANTORO, 2008) dentro e fora do lar.

Posto isso, e considerando que o conceito legal da regularização fundiária a descreve com um conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais” (BRASIL, 2017, n.p.) voltadas ao ordenamento territorial de núcleos urbanos informais e titulação dos ocupantes, há de ser refletir novamente acerca da importância da implementação de um projeto social mais robusto no interior das políticas e programas de regularização fundiária, que pode partir, inclusive, da iniciativa dos órgãos executores, já que a lei discrimina genericamente essas medidas, no entanto, aborda mais exaustivamente os procedimentos jurídicos e ambientais a serem seguidos em detrimento das primeiras, deixando lacunas quanto à formulação e estruturação de medidas sociais pré-definidas para implementação quando do desenvolvimento de processos de regularização fundiária, a fim de viabilizar a garantia da segurança jurídica da posse, associada a oportunidades às beneficiárias de acesso a processos e espaços decisórios; à melhoria da qualidade de vida e moradia; à renda; ao conhecimento e à informação (ALFONSIN, 2009), de modo que, finalmente, possam alcançar o direito à moradia no seu sentido mais amplo, bem como, usufruir de todas as possibilidades e oportunidades que a cidade pode oferecer aos seus cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do panorama apresentado, resta evidenciado que as mulheres, ao longo do tempo, tiveram seus corpos atravessados por violentos processos de exploração, sujeição e expropriação de suas terras e, conseqüentemente, dos seus meios de sobrevivência comunitária (FEDERICI, 2017), em prol da expansão do modo de produção capitalista, sustentado a partir de modelos de desenvolvimento excludentes, favoráveis às elites e fundamentados no racismo, no sexismo e na divisão de classes sociais (XAVIER, 2011).

Este padrão de desenvolvimento se difundiu e atingiu as mais diversas partes do mundo, através de processos colonizadores e globalizantes, e de forma não diversa, o Brasil e suas populações, principalmente, as oriundas de povos tradicionais, foram intensamente afetadas por essas ações, voltadas ao alcance do controle da natureza e do trabalho humano pelo capital, que perpassa pelo ataque às mulheres, aos negros, aos povos indígenas, e a todos aqueles que preservem os modos de produção e vida comunitários (FEDERICI, 2019).

Neste sentido, até mesmo os instrumentos legais norteadores da vida em sociedade, assim como a atuação estatal, acabam por sofrer influência do modo de produção capitalista e, por vezes, representam os interesses das elites e do mercado, como é o caso da legislação fundiária brasileira, que durante muito tempo esteve tomada por ideais racistas, patriarcais e classistas, segundo os quais, as mulheres, os negros e os mais vulneráveis economicamente estiveram à margem da aquisição da propriedade de terras.

Ainda que se verifique um reiterado caráter heteronormativo (XAVIER, 2011) no ordenamento jurídico brasileiro, resultado da presença predominante de homens, brancos, nos processos deliberativos e de formulação das leis, nos últimos treze anos, foram significativos os avanços na legislação brasileira, incorporados também pelas leis locais, acerca da promoção do acesso das mulheres à posse segura da terra urbana e da viabilização de determinadas ações voltadas às mulheres no interior de políticas públicas e programas de governo relacionados à moradia e regularização fundiária urbana, em razão da forte influência de instrumentos normativos internacionais com enfoque na garantia de direitos humanos e na igualdade de gênero, das pressões e reivindicações dos movimentos sociais e de mulheres em todo país e da maior participação de mulheres nos espaços políticos e decisórios.

Tais medidas se materializaram com a inserção, no ordenamento jurídico brasileiro, do primeiro dispositivo legal direcionado, especificamente, ao atendimento prioritário das mulheres responsáveis pela unidade familiar, nos processos de regularização fundiária urbana e em políticas e programas de habitação, em termos de titulação e acesso a recursos implementados na execução destes.

No entanto, desde então, não houve maiores avanços legais que correspondam às demandas da cidade fática, formada por interesses conflitantes entre classes sociais e por uma diversidade de gênero, cor, orientação sexual, faixa etária, entre outros elementos, que demandam, para além de planejamentos tecnocráticos, a construção de leis e mecanismos direcionados a uma política urbana a partir da escuta dos cidadãos, da compreensão sobre suas vivências, usos e costumes da vida cotidiana (LEFEBVRE, 2001).

Depreende-se, portanto, que esta participação democrática, principalmente, dentro de processos de regularização fundiária urbana, esbarra ainda na timidez do tratamento dessa questão na legislação, a qual não lhe oferece um caráter impositivo, como condição para efetivação da titulação, fim esperado com a regularização, deixando margem para o seu descumprimento; além da permanente atuação política insuficiente no sentido de elaborar e implementar a instrumentalização dessa participação social (SAULE JR., 2004), ação necessária e extremamente relevante, especialmente, para as mulheres, já que a participação destas em processos deliberativos e decisórios acerca do planejamento urbano oferece a oportunidade de expor as suas opiniões, conforme suas demandas e experiências (FERNANDES, 2011).

Além desses fatores, quando se trata de reverter a situação de irregularidade fundiária que predomina no país e no Município de Belém, é necessário levar em conta o modelo tradicional de aquisição de propriedade de terras, pautado na compra e venda e no registro perante o Cartório, há muitos anos seguido no Brasil, fundado sob raízes patrimonialistas, patriarcais e racistas, a partir do qual revela-se um cenário ainda pouco favorável ao acesso da terra pelas mulheres, principalmente, negras (pretas e pardas), em geral, chefes de família, atingidas pelos índices mais elevados de *déficit* habitacional, incluída a ausência de moradias que correspondam às necessidades habitacionais e a forte presença de habitações que não atendem aos requisitos mínimos habitacionais, assim como a dificuldade de acesso à água tratada,

coleta de esgoto, rede de energia elétrica e outros elementos de infraestrutura urbana básica e serviços.

Na região Norte e no Estado do Pará a situação se mostra alarmante (FJP, 2021), com *déficits* habitacionais em torno de 719 mil e 200 mil domicílios, respectivamente, dos quais, 55,9% dos domicílios, na região, e 52%, no Estado, são chefiados por mulheres, destacando-se o Município de Belém, *locus* desta pesquisa, que apresenta mais de 50% do seu território em situação de irregularidade fundiária e, conseqüentemente, acesso precário à infraestrutura e serviços públicos nessas localidades que, importa ressaltar, tem como pessoa de referência a mulher, em 85% dos casos, segundo aponta a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém, a qual atua na execução dos processos de regularização fundiária no Município (CODEM, 2021b).

Nesse contexto, somam-se às dificuldades de acesso à segurança da posse da terra, a ausência de oportunidades de crédito, emprego, educação etc., caracterizando obstáculos ainda maiores para o alcance da autonomia dessas mulheres e da sua independência financeira, as quais, conseqüentemente, são levadas a maior exposição a situações de vulnerabilidade e violência, principalmente, em se tratando das mulheres pobres e negras, que vivenciam a opressão de maneira intensificada, resultado da interação entre marcadores sociais de gênero, raça e classe.

Logo, a abordagem da perspectiva de gênero no desenvolvimento de programas de regularização fundiária, não deve ser entendida apenas como uma atuação em face das mulheres, voltada a conduzi-las a uma posição de sujeito passivo no atendimento de políticas e programas de governo. O intuito dessa abordagem é, na verdade, a implementação de ações para dirimir as desigualdades em razão do gênero e gerar autonomia e empoderamento a essas mulheres, através de transformações estruturais, como novas dinâmicas que envolvam a sua participação ativa em práticas voltadas à reestruturação da divisão sexual do trabalho; à diminuição da violência doméstica; ao acesso ao trabalho formal, à educação, aos cuidados com a saúde sexual e reprodutiva; à obtenção de autonomia e recuperação da autoestima; à diminuição do estresse e depressão (CARLOTO, 2004).

Na região amazônica, especialmente, local onde as mulheres, em sua maioria negras, indígenas e ribeirinhas, experimentaram durante muito tempo a

invisibilização do seu papel social em razão de narrativas colonizadoras, é de fundamental importância a propositura de políticas públicas distributivas e programas sociais que reconheçam as imbricações das desigualdades de gênero, raça/etnia e classe (CARLOTO, 2004), a fim de proporcionar a essas mulheres autonomia e possibilidades de transformação da sua realidade em um sentido realmente emancipatório e, quando se trata do alcance da segurança da posse e de melhores condições de moradia, dar a oportunidade, através da garantia desses, para que elas acessem e/ou ampliem outros direitos básicos como a saúde, o trabalho, a educação, o lazer e a proteção em face da violência dentro e fora do lar.

Posto isso, experimentam-se progressos no tocante à questão de gênero, notadamente em âmbito local, no Município de Belém, por meio da CODEM, desde a instituição do Programa Chão Legal, uma vez que as mulheres figuravam, durante o período de atuação do referido Programa, principalmente, como alvo preferencial de atendimento, não havendo uma perspectiva ampla de gênero. Ressalvando-se, no entanto, a atuação dos servidores no sentido de procurar oferecer um atendimento mais humanizado, principalmente, às mulheres, de modo a suprir a ausência de medidas claramente definidas em lei ou projeto voltadas a este atendimento da mulher.

Em se tratando da segurança jurídica da posse para as mulheres, importa destacar que os instrumentos de titulação utilizados quando da vigência do Programa Chão Legal consistiam em Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), os quais não configuravam, de pronto, o direito à propriedade. Por outro lado, acerca das melhorias na sua qualidade de vida e moradia na área regularizada, apesar da execução do projeto urbanístico, as medidas necessárias eram apenas propostas pela CODEM, mas a responsabilidade pela sua execução ficava a cargo da Prefeitura por intermédio da SEURB e SESAN.

Atualmente, com a substituição do Programa Chão Legal pelo Programa Terra da Gente, existe a proposta de tornar os processos de regularização fundiária mais inclusivos, através da oportunidade de acesso ao título de propriedade e de ações voltadas ao acolhimento e proteção das mulheres, bem como por meio de auxílio à obtenção de emprego e renda.

Deste modo, as ações do Programa Terra da Gente apontam para uma mudança de cenário gradual, já que tem lançado mão de algumas diretrizes voltadas

à perspectiva de gênero, como incentivo a autonomia e autossustentação das mulheres, capacitação profissional, trabalho e geração de renda; combate à violência sexual e doméstica e combate à pobreza das mulheres (CARLOTO, 2004). Por outro lado, é possível observar que o Programa ainda precisa fortalecer o caráter participativo das suas ações, questionado pelas entrevistadas integrantes de grupos de apoio às mulheres, de modo a ampliar o planejamento e a execução de práticas que considerem as particularidades das condições de vida locais das mulheres beneficiárias da regularização fundiária urbana, as quais, para serem melhor identificadas demandam a escuta sobre as experiências, vivências e opiniões destas.

O cenário se mostra, também, pouco favorável no que diz respeito ao oferecimento de medidas materiais para expandir o acesso a serviços essenciais e infraestrutura básica, especialmente, nos bairros atingidos pela irregularidade fundiária. A conquista da segurança e manutenção da posse demanda também, para além da titulação, a implementação de políticas públicas de caráter social que a acompanhem, de modo a viabilizar a abrangência dos critérios garantidores de uma moradia adequada, estabelecidos pela ONU (ROLNIK, 2011a), dentre os quais, a habitabilidade, a disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, a localização adequada, a adequação cultural, o custo acessível, a não discriminação e a priorização de grupos vulneráveis.

Fato é que, com o advento dos novos instrumentos inseridos pela Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), permitiram-se meios para dar maior celeridade na execução da regularização fundiária, podendo ser deixados de lado no processo elementos essenciais, como o plano urbanístico, não exigível para realização de Reurb Inominada, que tem sido, inclusive, bastante utilizada pela CODEM; além da insuficiente participação dos beneficiários em cada etapa do processo; e da redução dos dados de identificação e socioeconômicos solicitados aos beneficiários e beneficiárias no preenchimento do Cadastro Social, anteriormente, identificado como Boletim de Informação Socioeconômica (BIS) e, atualmente, no Programa Terra da Gente, nomeado Requerimento de Reurb, o qual tem priorizado as informações mais genéricas acerca dos moradores, da sua renda, do imóvel (próprio/cedido ou alugado) e de seu uso (residencial/comercial/misto), a fim de contribuir com a celeridade do processo.

Logo, a desatenção sobre questões relacionadas à qualidade de moradia, sob critérios urbanísticos, ambientais e sociais, e acerca de dados provenientes da autodeclaração étnico-racial, pode levar à manutenção de cenários segregadores social e espacialmente, considerando que a maior parte das pessoas em situação de irregularidade fundiária e expostas a ameaças climáticas são mulheres negras e homens negros. À vista disso, é fundamental o mapeamento dessas informações para promoção de políticas públicas focalizadas.

Por outro lado, a região amazônica tem mostrado grandes avanços no trabalho desempenhado nas regularizações fundiárias, com destaque ao Estado do Pará e à Universidade Federal do Pará, através da Comissão de Regularização Fundiária da UFPA (CRF-UFPA), reconhecida nacionalmente, em termos de uso da tecnologia a favor da melhor instrumentalização dos procedimentos de regularização fundiária, por meio de tecnologias sociais denominadas Sistema de Apoio à Regularização Fundiária (Sarf) e Sistema de Apoio à Regularização Fundiária e Conformidade Socioambiental Urbana (Sarfcon) (CRF-UFPA, 2021).

Tais sistemas se apresentam como multiplataforma, que permite o registro das unidades habitacionais, e segue padrões internacionais de informações e procedimentos, propiciando a análise, gestão e/ou representação das áreas em processo de regularização. Assim, além de coletar informações sobre o perfil cadastral do lote e do imóvel, agrega os dados socioeconômicos e jurídicos das comunidades beneficiadas, tornando automatizada a emissão da planta do lote, da quadra, o memorial descritivo, o parecer jurídico e a emissão do título de propriedade às famílias, podendo, inclusive, ser operado por meio de um tablet (CRF-UFPA, 2021).

Neste sentido, verifica-se que é possível o alcance de maior celeridade nos processos de regularização fundiária executados pela CODEM, sem, no entanto, perder a qualidade do diálogo com a comunidade e a robustez das informações, essenciais para o embasamento de políticas públicas e programas sociais que visem ao atendimento da população em situação de maior vulnerabilidade. Essa alternativa já tem sido, inclusive, debatida junto à CRF-UFPA, quanto à adoção dos sistemas Sarf e Sarfcon pelo Programa Terra da Gente, por meio de um acordo de cooperação entre a CODEM e a CRF-UFPA.

Portanto, através do uso dessas novas tecnologias, principalmente, quanto à coleta das informações dos moradores, do terreno e do imóvel, excluída a

necessidade do uso de boletim cadastral em papel, é possível ampliar a abrangência dos dados a serem obtidos, além de incentivar e aumentar o uso de instrumentos ecologicamente sustentáveis e possibilitar o exercício de um trabalho mais transparente e efetivo ao lado da comunidade beneficiária (CRF-UFPA, 2021), alcançando, conseqüentemente, maior participação social no decorrer de todas as fases do processo de regularização, e uma melhor compreensão dos moradores acerca dos direitos sobre o lote, fator extremamente positivo às mulheres, que em grande parte dos casos estão à frente da solicitação de regularização da área, além de elevar as chances de atingir um quantitativo mais amplo de pessoas e títulos emitidos, sem a necessidade de reduzir ou retirar do processo elementos essenciais para a garantia do acesso ao direito à moradia sob uma perspectiva que atinja, de fato, um resultado emancipador e empoderador aos demandantes, voltado às populações mais vulneráveis, principalmente, meninas e mulheres, que não se resume à obtenção do título em seu nome, mas vai além, com a propositura e efetivação de ações, no interior dessa política pública e desse Programa de governo, que tornem real a equidade de gênero, atuando em conjunto sobre os mais diversos setores da sociedade, como saúde, educação, saneamento, urbanização, lazer, emprego e renda (CARLOTO, 2004), proporcionando às beneficiárias autonomia, oportunidades e segurança na sua experiência de morar e viver na cidade.

REFERÊNCIAS

ABELÉM, Auriléa Gomes. **Urbanização e remoção**: por que e para quem? 2. ed. Belém: NAEA, 2018. 174p.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Cidade para todos/Cidade para todas – Vendo a cidade através do olhar das Mulheres. *In*: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 253-264.

ALMEIDA, Conceição Maria Rocha de. Imagens negras, espelhos brancos: um estudo das mulheres negras ao final do século XIX em Belém do Pará. *In*: ÁLVARES, Maria Luzia Miranda; D'INCAO, Maria Ângela. **A mulher existe?** Uma contribuição ao estudo da mulher e gênero na Amazônia. Belém: GEPEM, 1995. 252p.

ALVES, Alan de Loiola; SOUZA, Luciene Oliveira de. Movimento Social de Moradia e Política Social de Habitação: a participação das mulheres na luta pelo direito à moradia. II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais Universidade Federal de Santa Catarina. out. 2017. **Anais...** Florianópolis-SC, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/180124/101_00460.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 jun. 2022.

ALVES, Edivania Santos. O programa Chão Legal e ações insurgentes de moradores no Projeto de Urbanização e Saneamento Ambiental da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN) em Belém/PA. XXVIII Simpósio Nacional de História. jul. 2015. **Anais...** Florianópolis-SC, 2015. Disponível em: http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1434420184_ARQUIVO_OprogramaChaoLegaleacoesinsurgentesdemoradoresnoProjetodeUrbanizacaoeSaneamentoAmbientaldabaciadaEstradaNova.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

AMB, Articulação de Mulheres Brasileiras. **Articulando a luta feminista nas políticas públicas**: desafios para a ação do movimento na implementação das políticas. Brasília: AMB, 2009. 52p. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/260/CFEMEA_Articulando_a_Luta_Feminista_nas_Politicass_Publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 05 jul. 2022.

ARAGÃO, Thêmis Amorim; MARGUTI, Bárbara Oliveira. Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça social. *In*: BRASIL, Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: IPEA, 2016.

ÁVILA, Maria Betânia; FERREIRA, Verônica. Feminismo e Marxismo: uma relação dialética. *In*: MARTUSCELLI, Danilo Enrico (org.) **Os desafios do feminismo marxista na atualidade**. 1. ed. Chapecó, Coleção marxismo21, 2020. Disponível em: <https://soscorpo.org/wp-content/uploads/Os-desafios-do-feminismo-marxista-na-atualidade-2020-marxismo21-2.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2021.

AZEREDO, Verônica Gonçalves. Entre paredes e redes: o lugar da mulher nas famílias pobres. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 103, p. 576-590, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/ytN3F4Y7zJJG7rn5NBbkHdG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2020.

BARONE, Ana; RIOS, Flávia. **Negros nas cidades brasileiras (1890-1950)**. São Paulo: Intermeios; Fapesp, 2018. 358p.

BARRETO, Joísa; REBOUÇAS, Marta. De dona de casa para dona da casa: os diversos papéis exercidos pelas mulheres nos processos de regularização fundiária de ocupações urbanas. *In*: GOUVEIA, Taciana (org.). **Ser, fazer e acontecer: mulheres e o direito à cidade**. Recife: SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, 2008. p 76-95.

BECKER, Bertha K. **A urbe amazônica: a floresta e a cidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2013. 88p.

BELÉM. **Lei nº 6.795, de 24 de abril de 1970**. Dispõe sobre a Constituição da CODEM e dá outras providências. Belém, PA: Câmara Municipal, 1970. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/1970/679/6795/lei-ordinaria-n-6795-1970-dispoe-sobre-a-constituicao-da-codem-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 out. 2022.

_____. **Lei nº 6.861, de 08 de fevereiro de 1971**. Altera dispositivos da Lei nº 6.795, de 24 de abril de 1970 e dá outras providências. Belém, PA: Câmara Municipal, 1971. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/1971/687/6861/lei-ordinaria-n-6861-1971-altera-dispositivos-da-lei-n-6795-de-24-de-abril-de-1970-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 out. 2022.

_____. **Lei nº 2 de 19 de julho de 1999**. Dispõe sobre o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano do Município de Belém e dá outras providências. Belém, PA: Câmara Municipal, 1999. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_legislacao/lccu.pdf. Acesso em 20 out. 2022.

_____. **Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Belém, PA: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/paginas/planodiretoratual.php>. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. **Lei nº 8.739, de 19 de maio de 2010**. Institui o Programa Municipal de Regularização Fundiária “Programa Chão Legal”, e dá outras providências. Belém, PA: Câmara Municipal, 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/2010/873/8739/lei-ordinaria-n-8739-2010-institui-o-programa-municipal-de-regularizacao-fundiaria-programa-chao-legal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. vol. I. nov. 2020. Belém: UCP-PROMABEN, 2020. Disponível em: <https://arbel.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/VOLUME-I-CARACTERIZACAO-GERAL-DE-BELEM.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 15 out. 2022.

_____. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 15 out. 2022.

_____. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 out. 2022.

_____. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 15 out. 2022.

_____. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 15 out. 2022.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 10 dez. 2020.

_____. **Decreto nº 12.288, de 20 de julho de 2010**: institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília, Congresso Nacional, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9310.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera o artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2000. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o conselho gestor do FNHIS. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. **Lei nº 11.888 de 24 de dezembro de 2008.** Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF:

Congresso Nacional, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso: 10 dez. 2020.

_____. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso: 10 dez. 2020.

_____. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. Secretaria de Estado dos Negócios do Império, 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. **Medida Provisória nº 2.020 de 4 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. **Provimento nº 44/2015-CNJ.** Estabelece normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana. Brasília, DF: Corregedoria de Justiça da Região

Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ), 2015. Disponível em: <https://www.26notas.com.br/blog/?p=10688#:~:text=Provimento%20CORREGEDORIA%20NACIONAL%20DE%20JUSTI%C3%87A,registro%20da%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundia%C3%A1ria%20urbana.&text=IV%20%E2%80%93%20este%20Provimento%2C%20complementado%20pelas,Federa%C3%A7%C3%A3o%2C%20atendidas%20as%20peculiaridades%20locais.> Acesso em 20 nov. 2022.

_____. **Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822.** Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte. Rio de Janeiro, 1822. Disponível em: <https://arisp.wordpress.com/2011/03/11/resolucao-76-de-17-de-julho-de-1822/>. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. **Plano Amazônia Sustentável:** diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2008. 112p. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/1___plano_amaznia_sustentvel_225.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

_____. I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. **Anais...** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. 164 p.

_____. **Um exercício de gestão democrática.** Brasília, DF: Conselho das Cidades, 2005. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/UmExerciciodeGestaoDemocratica.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2022.

_____. **Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Brasília, DF: Secretaria de Governo da Presidência da República/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017b. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf. Acesso em: 15 maio 2021.

_____. **Regularização Fundiária Urbana:** como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 - Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRagularizacaoFundiaria/RegularizacaoFundiaria/Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundia%C3%A1ria%20Urbna%20%20como%20aplicar%20a%20Lei%2011977%20de%202009.pdf>. Acesso em: 10 maio 2022.

BOURDIEU, Pierre. Efeito de lugar. *In:* BOURDIEU, Pierre (org.). **A miséria do Mundo.** Petrópolis: Editora Vozes, 1997. p. 159-166.

_____. **A dominação masculina.** Tradução Maria Helena Kuhner. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. 160p.

CANCELA, Cristina Donza. **Casamento e família em uma capital amazônica (Belém 1870-1920).** Belém: Ed. Açáí, 2011. 428 p.

_____. Damas de amor na Belém do século XIX. *In*: SANTOS, Eunice Ferreira dos.; ÁLVARES, Maria Luzia Miranda; D'INCAO, Maria Ângela. **Mulher e modernidade na Amazônia**. Tomo I. Belém: GEPEM/CFCH/UFGA, 1997. 383p.

CARLOTO, Cássia Maria. Ruptura ou reforço da dominação: gênero em perspectiva. *In*: GODINHO, Tatau (org.); SILVEIRA, Maria Lúcia (org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 149-156.

CBN AMAZÔNIA. CODEM na rádio. **Estação CBN Belém**. Belém: Rádio CBN Belém 102,3Mhz, 29 jul. 2021. Disponível em: https://www.facebook.com/Codem.Oficial.Belem/videos/671439447115117/?extid=C-L-UNK-UNK-UNK-IOG_GK0T-GK1C&mibextid=2Rb1fB. Acesso em: 20 nov. 2022.

CAVALLERO, Luci; GAGO, Verônica. **A batalha feminista pela propriedade**. Tradução Helena Vargas. Jul, 2020. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniao/2020/07/a-batalha-feminista-pela-propriedade-por-luci-cavallero-e-veronica-gago/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. **Uma leitura feminista da dívida**: vivas, livres e sem dívidas nos queremos. Porto Alegre: Criação Humana, 2021. 136p.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean *et al* (org.). **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução Ana Cristina Nasser. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Estratégia de Montevideu para a Implementação da Agenda Regional de Gênero no âmbito do Desenvolvimento Sustentável até 2030. XIII Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, 2017, Santiago. **Anais...** Santiago: Nações Unidas, mar. 2017. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/41107-estrategia-montevideu-implementacao-agenda-regional-genero-ambito>. Acesso em: 15 dez. 2020.

CERQUEIRA, Jessica Tavares. Barreiras visíveis e invisíveis na favela: pelo bem viver das nossas mulheres. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. **Direito à Cidade**: uma outra visão de gênero. São Paulo: IBDU, 2017. Disponível em: <https://ibdu.org.br/biblioteca/direito-cidade-genero>. Acesso em: 10 dez. 2020.

CODEM, Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém. **Resolução nº 10 de 16 de outubro de 2013**. Regulamenta a Lei nº 8.739, de 19 de maio de 2010, que institui o Programa Municipal de regularização Fundiária "Chão Legal" dispendo sobre a utilização dos instrumentos e procedimentos de regularização fundiária de interesse social no Município de Belém pela CODEM e revoga disposições em contrário. Belém, PA: CODEM, 2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/87293952/dom-belem-27-12-2013-pg-63>. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. **Programa Municipal de Regularização Fundiária Chão Legal. Powerpoint slides.** Belém: CODEM, [201-]. Disponível em: <http://codem.belem.pa.gov.br/index.php/programa-chao-legal/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. **Reunião com o Secretário Municipal de Economia.** Belém, 15 jul. 2021a. Facebook: Codem.Oficial.Belem. Disponível em: <https://www.facebook.com/105450168206795/posts/pfbid0JyhGm3LWc4ddXRddAue7ubDtjXQ3vqXhRAFSsfX4zTwbJivCizvR8uU72kQww1pNI/?mibextid=cr9u03>. Acesso em: 15 out 2022.

_____. **CODEM realizou na quinta-feira, 18, o sonho das famílias da Sub-Bacia I da Estrada Nova, que esperavam há quase 10 anos pelo tão sonhado título definitivo e propriedade.** Belém, 19 nov. 2021b. Facebook: Codem.Oficial.Belem. Disponível em: <https://www.facebook.com/105450168206795/posts/pfbid0Pj1koy2M2ZmJQ9LDYlMvW4hXSYxm76Ue47QUf9tNFnQarPhRa6HTC1WrMgbbfWUQI/?mibextid=cr9u03>. Acesso em: 15 out 2022.

_____. **Codem e Governo do Estado firmam mais uma parceria.** Belém, 15 jul. 2021c. Facebook: Codem.Oficial.Belem. Disponível em: <https://www.facebook.com/105450168206795/posts/pfbid0cdeaW26KAGwxuaPY2kfmGe8TShqbZwQFRRP6hdnXqRmBJQmoXCYFMcmTcSGXEoacl/?mibextid=cr9u03>. Acesso em: 15 out 2022.

_____. **CODEM lança novo Programa Municipal de Regularização Fundiária.** Belém, 18 mar. 2021d. Facebook: Codem.Oficial.Belem. Disponível em: https://www.facebook.com/Codem.Oficial.Belem/videos/1594220544117276/?extid=CL-UNK-UNK-UNK-IOS_GK0T-GK1C&mibextid=2Rb1fB. Acesso em: 15 out 2022.

_____. **CODEM reúne com moradores do bairro de Fátima para debater regularização fundiária.** Belém, 16 abr. 2021e. Facebook: Codem.Oficial.Belem. Disponível em: <https://www.facebook.com/105450168206795/posts/pfbid026zTkvQ9yLEnM5ryFUy6Q1CFtffC36LqNN16QoMhtUgoCpdHtA1GBgP1TTk7pkS73l/?mibextid=cr9u03>. Acesso em: 15 out 2022.

_____. **Programa Terra da Gente começa a entregar títulos de regularização fundiária no bairro de Fátima.** Belém, 19 maio 2021f. Facebook: Codem.Oficial.Belem. Disponível em: <https://www.facebook.com/105450168206795/posts/pfbid0EWDFDW5zoPq3jBDFksDwEs7KjB2Z8qdPvA4sHv25c2i1Ab9x1TyXC9nYr8Qojel/?mibextid=cr9u03>. Acesso em: 15 out 2022.

_____. **Prestação de contas das ações do 1º semestre de 2021.** Belém, 31 jul. 2021g. Facebook: Codem.Oficial.Belem. Disponível em: https://www.facebook.com/Codem.Oficial.Belem/videos/1005631116643434/?extid=CL-UNK-UNK-UNK-IOS_GK0T-GK1C&mibextid=2Rb1fB. Acesso em: 15 out 2022.

_____. **Localização dos bairros em áreas com processo de regularização fundiária no Município de Belém.** Belém, PA: Unidade de Cartografia e Geoprocessamento (UCG)/CODEM, 2022a.

_____. **Terra da Gente: entrega de títulos de propriedade está confirmada para sexta, 20 de maio.** Belém, 19 maio 2022b. Facebook: Codem.Oficial.Belem. Disponível em: <https://www.facebook.com/100069288846530/posts/pfbid02JCUtF9ckfof7xiqCK5x4XGpvsSBF5FbSqfmYNCvdZRs4HW4YuYea7xLLtjn2JVbel/?d=w&mibextid=qC1gEa>. Acesso em: 15 out 2022.

_____. **Resolução nº 005 de 26 de maio de 2022.** Regulamenta os instrumentos e procedimentos administrativos a serem adotados pela CODEM no âmbito da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) para execução do Programa Terra da Gente e demais atividades atribuídas à CODEM pela Lei nº 9.733/2022. **Diário Oficial do Município de Belém.** Belém, PA, ano LXIII, n. 14.495, p. 90-100, 06 jun. 2022c.

_____. **Duas moradoras do bairro de Fátima recebem título de propriedade.** Belém, 2 jun. 2022d. Facebook: Codem.Oficial.Belem. Disponível em: <https://www.facebook.com/100069288846530/posts/pfbid037vknAxbst92izgAJcAbvHpH5sYuKZQuGzTKVNep2HEBVtPzjxoEoF7RLaVjxiM3l/?d=w&mibextid=qC1gEa>. Acesso em: 15 out 2022.

CONRADO, Mônica; CAMPELO, Marilu; RIBEIRO, Alan. Metáforas da cor: morenidade e territórios da negritude nas construções de identidades negras na Amazônia Paraense. **Afro-Ásia**, Salvador, n. 52, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/21886>. Acesso em: 10 dez. 2022.

CORRÊA, Roberto L. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 39-68, jul./set. 1987.

_____. **A rede urbana.** São Paulo: Ática, 1989.

COTRIM, Luisa Rabioglio; TEIXEIRA, Marilane Oliveira; PRONI, Marcelo Weishaupt. Desigualdade de gênero no mercado de trabalho formal no Brasil. **Texto para discussão**, Unicamp. IE, Campinas, n. 383, jun. 2020. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD383.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CHAVES, Fabiana Nogueira; CÉSAR, Maria Rita de Assis. O silenciamento histórico das mulheres da Amazônia brasileira. **Extraprensa**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 138-156, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/download/157418/155189/364016>. Acesso em: 10 maio 2021.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. 248 p.

CRF-UFPA, Comissão de Regularização Fundiária da Universidade Federal do Pará. **CRF-UFPA e CODEM debatem parceria sobre tecnologias sociais para regularizar moradias.** Belém, 30 set. 2021. Facebook: [comissãoderegularização.fundiaria](https://www.facebook.com/100004975414568/posts/1992493250926503/?d=w). Disponível em: <https://www.facebook.com/100004975414568/posts/1992493250926503/?d=w>. Acesso em: 20 nov. 2022.

CRUZ, Ernesto. **História de Belém.** v. 2. Belém: UFPA, 1973.

CYMBALISTA, Renato; CARDOSO, Patrícia de Menezes; SANTORO, Paula Freire. **Plano diretor participativo e o direito das mulheres à cidade.** [S. l.: s. n.], [200- ?]. Disponível em: https://www.academia.edu/3137949/Plano_Diretor_Participativo_eo_direito_das_mulheres_%C3%A0_cidade. Acesso em: 10 fev. 2021.

DEERE, Carmem Diana; LÉON, Magdalena. Diferenças de gênero em relação a bens: a propriedade fundiária na América Latina. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 10, jul./dez. 2003, p. 100-153. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/PfNz4Q4XQSVJqwSzz7cb4vx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2021.

D'INCAO, Maria Ângela. Mulher e família burguesa. *In*: DEL PRIORI, Mary (org.). **História das mulheres no Brasil.** 7. ed. São Paulo: Contexto, 2004. p. 232-237.

_____. Mulher e modernidade na Amazônia. *In*: SANTOS, Eunice Ferreira dos.; ÁLVARES, Maria Luzia Miranda; D'INCAO, Maria Ângela. **Mulher e modernidade na Amazônia.** Tomo I. Belém: GEPEM/CFCH/UFPA, 1997. 383p.

DIÁRIO DO PARÁ. Terra. **Jornal Diário do Pará.** Belém, 2 jun. 2021. Coluna Repórter Diário. Disponível em: <https://www.facebook.com/105450168206795/posts/pfbid037ZLVA4Yn4KCNA8zmR RcheMH3N2avxWGQQHWtW1yhZTMs6RY2HFjeqGE4TPsJGJfSI/?d=w>. Acesso em: 15 out 2022.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais.** 1ª ed., 5ª reimpr., Curitiba: Juruá, 2010. 276p.

_____. Planejamento e ordenamento territorial no sistema jurídico brasileiro. **Revista da Informação Legislativa**, Brasília, a. 49, n. 194, p. 107-115, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496581/000952688.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 dez. 2022.

DIAS, Daniella S.; HOMCI, Janaina Vieira; SANTOS, Juliana Coelho dos. O Estado e o direito à cidade: reflexões sobre as transformações pós-modernas no espaço urbano. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, Maringá, v. 21, n. 3, p. 719-734, set./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/7750>. Acesso em: 12 dez. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. *E-book*.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente e moradia**: direitos fundamentais e espaços especiais na cidade. Curitiba: Juruá, 2012. 234p.

ÉLERES, Paraguassú. **Intervenção territorial federal na Amazônia**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002. 157p.

FAHAR, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, vol. 12, n. 1, Florianópolis, jan./abr., 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2004000100004>. Acesso em 15 dez. 2020.

FALQUET, Jules. **Pax Neoliberalia**: mulheres e a reorganização da violência neoliberal. São Paulo: Sobinfluencia edições, 2022. 180p.

FARIAS, Nalu. Feminismo socialista: um panorama do pensamento e da luta das mulheres. *In*: MARTUSCELLI, Danilo Enrico (org.) **Os desafios do feminismo marxista na atualidade**. 1. ed., Chapecó, Coleção marxismo21, 2020. Disponível em: <https://soscorpo.org/wp-content/uploads/Os-desafios-do-feminismo-marxista-na-atualidade-2020-marxismo21-2.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2021.

FARIAS, Vanderlei de Oliveira; GOMES, Daniela; MUSSI, Andréa Quadrado (Org.). **Estatuto da cidade**: os desafios da cidade justa. Passo Fundo: Ed. IMED, 2011. 304p.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a Bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. Tradução Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, [2004] 2017. 464p.

_____. **Mulheres e caça às bruxas**: da Idade Média aos dias atuais. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. 158p.

_____. **O patriarcado do salário**: notas sobre Marx, gênero e feminismo. vol. 1. São Paulo: Boitempo, 2021. 204p.

_____. **O ponto zero da revolução**: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. Tradução Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2019. 388p.

_____. **Reencantando o mundo**: feminismo e a política dos comuns. Tradução Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2022. 320p.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”. *In*: STEINBERG, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. 408p.

_____. Regularização de assentamentos informais na América Latina. **Relatório Policy Focus Report**. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, 2011. Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais -full_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf). Acesso em: 08 dez. 2020.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. *In*: SIMPÓSIO Interface das representações urbanas em tempos de globalização, 2005, Bauru. **Anais...** Bauru: Unesp e Sesc, 2005. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5666586/mod_resource/content/1/propurb.pdf. Acesso em: 05 jul. 2022.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169p. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 05 jul. 2022.

_____. **Nova metodologia e resultados do déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/05.03_Apresentacao_Lancamento-Deficit_04_03.pdf. Acesso em: 05 jul. 2022.

FINDLAY, Eleide Abril Gordon. O direito sucessório luso-brasileiro e o acesso da mulher a propriedade. ANPHU-Brasil, 30º Simpósio Nacional de História, 2019, Recife-PE. **Anais** [...]. Recife: ANPHU, 2019. Disponível: https://www.snh2019.anpuh.org/resources/anais/8/1564603751_ARQUIVO_ODIREI TOSUCESSORIALUSO-BRASILEIRO.pdf. Acesso em: 20 out. 2022.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Diagnóstico fundiário e projetos de apuração do remanescente patrimonial**. São Paulo: Acquerello, 2017. 173p. (relatório de pesquisa).

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; OLIVEIRA, Natalia Altieri Santos de. Registros Paroquiais da Freguesia de Benfica em Belém: análise da origem fundiária. **Rev. Brasileira de História do Direito**, Maranhão, vol. 3. n. 2, p. 42-60, jul/dez, 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/historiadireito/article/view/2538/pdf>. Acesso em: 2 out. 2022.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Módulo jurídico – parte 3, vídeo 1/3**. 2020. 1h44m20s. Disponível em: <https://youtu.be/MKgPL2x93p4>. Acesso em: 25 nov. 2020.

FRANCO, Marielle; FRANCISCO, Mônica; TAVARES, Rossana. Nossos corpos, nossa cor, nossa cidade: os impactos causados pelas intervenções decorrentes dos grandes projetos de urbanização no Rio de Janeiro. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. **Direito à Cidade**: uma outra visão de gênero. São Paulo: IBDU, 2017. Disponível em: <https://ibdu.org.br/biblioteca/direito-cidade-genero>. Acesso em: 10 dez. 2020.

GALETTI, Camila Carolina Hildebrand; DRUMOND, Nathalie. Direito à cidade: revisitando o conceito de Henri Lefebvre sob uma perspectiva marxista feminista. **Revista Vernáculo**, Curitiba, n. 45, primeiro semestre, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/vernaculo/article/download/73312/40913>. Acesso em 10 dez. 2020. p.109-137.

GRAY, Lisa M. *et al.* Expanding Qualitative Research Interviewing Strategies: Zoom Video Communications. **The Qualitative Report**, Alberta, Canadá, vol. 25, n. 5, article 8, p. 1292-1301, 2020. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/c264828516f288b941ad22c63c576706/1?pq-origsite=gscholar&cbl=55152>. Acesso: 05 jun. 2021.

GUIMARÃES, João Claudio Klautau. Programa Municipal de Regularização Fundiária – Chão Legal. **Powerpoint slides**. Belém: CODEM, 2018. Disponível em: <https://www.caupa.gov.br/vi-seminario-nacional-de-empreendedorismo-em-arquitetura-e-urbanismo/palestra-joao-claudio-klautau-codem/>. Acesso em: 25 maio 2021.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 294p.

HEWSON, Claire. Research Methods on the Internet. *In*: DANOWSKI, J. A.; CANTONI, L. **Communication and technology**. USA: Ed. De Gruyter Mouton, Handbooks of Communication Sciences series, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/267642049_Research_methods_on_the_Internet. Acesso em: 05 jun. 2021.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Aglomerados subnormais. Primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf. Acesso em: 15 maio 2021.

_____. **Aglomerados Subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia e Meio Ambiente, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 10 nov. 2022.

_____. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso: 15 maio 2021.

INSTITUTO PÓLIS. **Racismo ambiental e justiça socioambiental nas cidades**. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://polis.org.br/estudos/racismo-ambiental/#>. Acesso em: 10 nov. 2022.

JAGGAR, Alison M.; BORDO, Susan R. **Gênero, corpo, conhecimento**. Tradução Britta Lemos de Freitas. Rio de Janeiro: Record - Rosa dos Tempos, 1997. 348p.

LAMARÃO CORRÊA, Antônio José. **O espaço das ilusões**: planos compreensivos e planejamento urbano na Região Metropolitana de Belém. 1989. 339f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1989.

LASMAR, Cristiane. **Antropologia feminista e etnologia amazônica**: a questão do gênero nas décadas de 70 e 80. 1996, 148f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: https://www.pagu.unicamp.br/pf-pagu/public-files/arquivo/15_lasmar_cristiane_termo.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 143p.

_____. **A produção do espaço**. Tradução Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. [S. l.: s. n.], 2006.

LENCIONI, Sandra. Acumulação primitiva: um processo atuante na sociedade contemporânea. **Confinos** [Online], n. 14, mar. 2012. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confinos/7424>. Acesso em: 10 maio 2021.

LÉON, Magdalena. **Poder y Empoderamiento de las Mujeres**. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997. 245p.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da Lei Federal de parcelamento do solo urbano 6.766**: debates e propostas do início do século XX a 1979. 2010, 294f. Tese (doutorado), Programa de Pós-graduação em Arquitetura, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04092013-172142/publico/TeseLeonelliGiselaCunhaVCorrig.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

LEVY, C.; LATENDRESSE, A.; CARLE-MARSAN, M. Movimento Popular Urbano e Mulheres no Brasil: Uma Experiência de Feminização das Políticas Públicas de Habitação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 18, n. 63, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/8023>. Acesso em: 10 jul. 2022.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 261-276, abr. 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10493/8265>. Acesso em: 15 jul. 2022.

LLOYD, Reginald; FELDWICK, W.; DELANEY, L.; EULALIO, Joaquim; WRIGHT, Arnald. **Impressões do Brasil no século vinte**: sua história, seu povo, comércio, indústrias e recursos. Londres: Lloyd's Greater Britain Publishing Company, 1913. Disponível em: <https://fauufpa.org/wp-content/uploads/2022/09/Lloyd-et-al.-1913-Impressoes-do-Brazil-no-Seculo-Vinte.pdf>. Acesso em: 2 out. 2022.

MACHADO, Gustavo; MULINARI, Maurício. **Acumulação primitiva e expropriação da terra no Brasil**. Seminário online Direito, Terra e Liberdade. 2021. 1h48m58s. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=iXz_VUC8zPw. Acesso em: 09 fev. 2021.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro I. Tradução Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, [1987] 2011. 894p.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997. 79p.

MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 27-49, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23262>. Acesso em: 12 dez. 2020.

MASTRODI, Josué; BATISTA, Waleska Miguel. O dever de cidades incluídas em favor das mulheres negras. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 2, p. 862-886, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31664>. Acesso em: 12 dez. 2020.

MCHUGH, Maureen C. Feminist Qualitative Research: Toward Transformation of Science and Society. *In*: LEAVY, Patricia. **The Oxford Handbook of Qualitative Research**. New York: Oxford Library of Psychology, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/321018757_Feminist_Qualitative_Research_Toward_Transformation_of_Science_and_Society. Acesso em: 30 maio 2021.

MERCÊS, Maria Luiza Freire; BERNARDES, Marcia Nina. **Direito à Moradia sob a lente interseccional**: reflexões críticas sobre a habitação das mulheres a partir da experiência da TETO em comunidades e a necessidade de se repensar o Direito e as Políticas Públicas. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2017. Disponível em: http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2017/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Maria%20Luiza%20Freire%20Merc%C3%AAAs.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

MERLI, Giovana Augusto. **Lugar de mulher é na cidade**: desenho urbano para inclusão de gênero na cidade de Uberlândia. 2018. 256f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/23988>. Acesso em: 05 jan. 2021.

MIGUEL, Luis Felipe; BALLESTRIN, Luciana. **Teoria e política feminista**: contribuições ao debate sobre gênero no Brasil. Porto Alegre, RS: Zouk, 2020. 224p.

MIRANDA, Victor. Programa Terra da Gente avança e garante posse definitiva de imóveis a moradores do Bengui. **Agência Belém**. Belém, 19 out. 2022. Disponível em: https://agenciabelem.com.br/Noticia/228547/programa-terra-da-gente-avanca-e-garante-posse-definitiva-de-terrenos-a-moradores-do-bengui?fbclid=IwAR047-3pHTk5_geYhnUsPB8slCh9DOL-vkd7zbW2NhSj4UxzYi9EdlrURKk&mibextid=Zxz2cZ. Acesso em: 25 out 2022.

MITSCHEIN, Thomas A.; MIRANDA, Henrique R.; PARAENSE, Marcell. **Urbanização Selvagem e Proletarização Passiva na Amazônia**: o caso de Belém. Belém: CEJUP, 1989. 236p.

MOTTA, Danielle Cordeiro. O dilema das desigualdades frente ao marxismo. *In*: MARTUSCELLI, Danilo Enrico (org.) **Os desafios do feminismo marxista na atualidade**. 1. ed. Chapecó, Coleção marxismo21, 2020. Disponível em:

<https://soscorpo.org/wp-content/uploads/Os-desafios-do-feminismo-marxista-na-atualidade-2020-marxismo21-2.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2021.

MOURA, Aldebaran; COSTA, Graça; GOMES, João. O movimento da reforma urbana e sua relação histórica com o movimento de mulheres na construção do direito à cidade, em Belém. *In*: GOUVEIA, Taciana (org.). **Ser, fazer e acontecer: mulheres e o direito à cidade**. Recife: SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, 2008. p. 96-112.

NARDI, Henrique Caetano; RIOS, Roger Raupp; MACHADO, Paula Sandrine. Diversidade sexual: políticas públicas e igualdade de direitos. **Athenea Digital**: revista de pensamento e investigação social, vol. 12, n. 3, p. 255-266, novembro 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/537/53724611016.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2022.

NARVAZ, Martha Giudice; KOLLER, Sílvia Helena. Metodologias feministas e estudos de gênero: articulando pesquisa, clínica e política. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 11, n. 3, p. 647-654, set./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pe/a/NGxfm9MK4wBdpJ7twQzvfYM/?lang=pt&format=pd>. Acesso em: 30 maio 2021.

NUNES, Renata. O Espaço Urbano das Mulheres na Cidade de Sorocaba-SP: desigualdades de gênero e territorialidades. **Revista de Geografia**, Recife, v. 37, n. 1, p. 172-189, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistageografia/article/view/241344>. Acesso em: 15 dez. 2020.

O ESTADO DO PARÁ. O povo oprimido está cada vez mais consciente e organizado. **Jornal O Estado do Pará**, Belém, 26-27 out. 1980. Caderno D. Disponível em: <http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PICBBPA011979000.pdf>. Acesso em: 10 maio 2022.

OIT. **Perspectivas sociales y del empleo en el mundo**: avance global sobre las tendencias del empleo femenino. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_619603.pdf. Acesso em: 25 maio 2020.

OLESEN, Virginia. Feminist Qualitative Research in the Millennium's First Decade: Developments, Challenges, Prospects. *In*: DENZI, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. Fifth edition. USA, 2018. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/66947876/norman-k-denzin-yvonna-s-lincoln-the-sage-handbook-of-qualitative-research-sage->. Acesso em: 30 maio 2021.

OLIVEIRA, Lana. Codem inaugura escritório para acolhimento e prevenção à violência e assédio no trabalho. **Agência Belém**. Belém, 29 jul. 2021. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/220945/codem-inaugura-escritorio-para-acolhimento-e-prevencao-a-violencia-e-assedio-no-trabalho>. Acesso em: 25 out 2022.

OAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**. Pequim, 1995. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. **Gender issue guide: urban planning and design**. Nairobi: ONU Habitat, 2012. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Gender%20Responsive%20Urban%20Planning%20and%20Design.pdf>. Acesso: 15 maio 2021.

_____. **Glossário de Termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas**. Brasil: ONU, 2016. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Glossario-ODS-5.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. **Nova Agenda Urbana**. Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), Quito-Ecuador, 2016. Brasil: ONU HABITAT, Secretariado da Habitat III, 2017. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em 15 dez. 2020.

_____. **Pathways for secure & equal land tenure for women: addressing diversity - scaling progress**. Nairóbi: ONU Mulheres, 2019. Disponível em: <https://gltn.net/download/pathways-for-secure-equal-land-tenure-for-women-addressing-diversity-scaling-progress-a-framework-for-global-action-research-initiatives/?wpdmdl=17450&refresh=630e6a978cdb11661889175>. Acesso em: 20 jul. 2022.

PARÁ. Tribunal de justiça do Estado do Pará. **Provimento Conjunto nº 08/2010-CJRMB/CJCI**. Regulamenta o procedimento de Registro Imobiliário de Títulos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Concessão Especial para fins de Moradia (CUEM), dentro do Programa de Regularização Fundiária do Estado do Pará. Belém, PA: Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém (CJRMB)/ Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI), 2010. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3182>. Acesso em 20 nov. 2022.

_____. Tribunal de justiça do Estado do Pará. **Provimento Conjunto nº 003/2014-CJRMB/CJCI**. Dispõe sobre o procedimento de regularização fundiária dos imóveis urbanos no Estado do Pará e dá outras providências. Belém, PA: Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém (CJRMB)/ Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI), 2014. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=10663>. Acesso em 20 nov. 2022.

_____. Tribunal de justiça do Estado do Pará. **Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará**. Dispõe sobre o Código de Normas dos

Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará que deve ser observado pelos notários e registradores, pois disciplina as atividades das serventias, o qual deverá ser aplicado subsidiariamente às disposições da legislação pertinente em vigor. Belém, PA: Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém (CJRMB)/ Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI), 2015. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=13679>. Acesso em 20 nov. 2022.

_____. **Decreto nº 766, de 21 de setembro de 1899**. Concede à Intendência Municipal de Belém uma légua de terra para aumento de seu patrimônio. Belém, PA, 1899.

_____. **Lei Complementar nº 54, de 7 de fevereiro de 2006**. Dispõe sobre a reorganização da Defensoria Pública do Estado do Pará e da carreira dos seus Membros e dá outras providências. Belém, PA: Governo do Estado, 2006a. Disponível em: <http://defensoria.pa.def.br/Legislacao.aspx>. Acesso em: 15 nov. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 057, de 6 de julho de 2006**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, PA: Governo do Estado, 2006b. Disponível em: https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/25/04_lomp-pa.pdf. Acesso em: 15 nov. 2022.

PENTEADO, Antonio Rocha. **Belém do Pará**: estudo de geografia urbana. vol. I. Belém: UFPA, 1968a. 183p.

_____. **Belém do Pará**: estudo de geografia urbana. vol. II. Belém: UFPA, 1968b. 256p.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes *et al.* **A Região Metropolitana de Belém**: territórios precários, condições de infraestrutura, moradia e a covid-19. Belém: Laboratório cidades na Amazônia - FAU/UFPA, 2020. Disponível: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Dossi%C3%AA-N%C3%BAcleo-Bel%C3%A9m_An%C3%A1lise-Local_Julho-2020.pdf. Acesso em: 10 maio 2021.

PRATES, Jane Cruz. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 116-128, jan./jul. 2012. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7985/2/O_metodo_marxiano_de_investigacao_e_o_enfoque_misto_na_pesquisa_social_uma_relacao_necessaria.pdf. Acesso: 30 maio 2021.

RAMOS, Diana Helene. Gênero e direito à cidade a partir da luta dos movimentos de moradia. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 951-974, set./dez. 2019. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2019-4612>. Acesso em: 10 jan. 2021.

RIBEIRO, Anna Lygia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade**: uma ilustração na cidade de São Paulo. 1ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

ROLNIK, Raquel. **Como fazer valer o direito das mulheres à moradia**. São Paulo: LABCIDADE - FAU/USP, 2011a. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=4671&lang=pt>. Acesso em: 10 nov. 2020.

_____. **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a um nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto**. ONU, Conselho de Direitos Humanos, dez. 2011b. Disponível em: http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2012/10/A.HRC_.19.53_sp.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. **Diretrizes para a segurança da posse dos pobres urbanos**. São Paulo: LABCIDADE - FAU/USP, 2014. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=22942&lang=pt>. Acesso em: 10 nov. 2020.

_____. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019. 456p.

SAFFIOTI, Heleieth. **A mulher na sociedade de classes**: mito e realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1976a. 384p.

_____. A mulher sob o modo de produção capitalista. *In*: SILVA, Adalgisa Pereira da; ADERALDO, Flávio Jorge (ed.). A mulher na sociedade capitalista. **Contexto**, São Paulo, n. 1, nov. 1976b. Disponível em: <https://marxismo21.org/heleieth-saffioti-marxismo-genero-e-feminismo/>. Acesso: 20 nov. 2020.

_____. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. 151p.

_____. Novas perspectivas metodológicas de investigação das relações de gênero. *In*: MORAES SILVA, Maria Aparecida de. (org.) **Mulher em seis tempos**: seminário temático II. Araraquara: Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, 1991. pp. 141-176.

_____. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987. 134p.

SALLES, Vicente. **O negro na formação da sociedade paraense**. 2. ed. Belém: Paka-tatu, 2015. 260 p.

SANTORO, Paula Freire. Gênero e planejamento territorial: uma aproximação. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2008, Caxambu-MG. **Anais [...]**. Caxambu-MG: ABEP, 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319087721_Genero_e_planejamento_territorial_uma_aproximacao. Acesso em: 10 fev. 2021.

SANTOS, Elisabete; NÓBREGA, Lígia. Ensaio sobre o feminismo marxista socialista. **Mneme – Revista de Humanidades**, v. 05. n. 11, jul./set, 2004. Rio Grande do Norte: Centro de Ensino Superior do Seridó, Departamento de História e Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/mneme/article/view/225>. Acesso em: 15 jan. 2021.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora de Humanismo, Ciência e Tecnologia HUCITEC Ltda., 1993. 157p.

SANTOS, Myrian Silva da Silva Cardoso Ataíde dos. **Regularização fundiária urbana e o direito à cidade sustentável na Amazônia**: avaliação e mensuração de seus efeitos. 2018, 234f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental). Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2018. Disponível em: <https://www.ppgdstu.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses/MYRIAN%20SILVANA%20DA%20SILVA%20CARDOSO%20ATA%20C3%8DDE%20DOS%20SANTOS.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

SANTOS, Tiago Veloso dos. **A atuação da Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana (CODEM)**: transformações, permanências e descontinuidades no planejamento urbano em Belém. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 12, p. 01-15, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/FNfvfLgQr7txnMCpZRmGNTz/?lang=pt>. Acesso em: 2 out. 2022.

SANTOS, Sidney Francisco Reis dos. **Os direitos humanos das mulheres**: visto através de um olhar pluralista e interdisciplinar. 2003, 281f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Santa Catarina. Florianópolis, 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/84908/194102.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SANTOS, Tânia Maria dos. A mulher nas Constituições Brasileiras. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA: AMÉRICA LATINA EM DEBATE. 2009, Porto Alegre. **II Seminário...** Porto Alegre: UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/nucleomulher/arquivos/Mulher%20e%20CF%20-%20Final%20tania.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SAULE JR., Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Fabris, 2004. 544p.

SEGEP, Secretaria Municipal de Planejamento. **Anuário 2020 – Habitação**. Belém: Secretaria Municipal de Planejamento, 2020. Disponível em: <https://anuario.belem.pa.gov.br/habitacao/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

SCALISE, Elisa; GIOVARELLI, Renee. **What Works for Women's Land and Property Rights?** Resource Equity, [S. l.], jan. 2020. Disponível em: https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/scalise-giovarelli_what-works-for-womens-land-and-property-rights_2020.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

SCHIENBINGER, Londa. **O feminismo mudou a ciência?** Tradução de Raul Fiker. Bauru, SP: EDUSC, 2001. 384 p.

SILVA, Denise Ferreira da. **A dívida impagável**. São Paulo: Casa do Povo, 2019a. 198p.

SILVA, Maria do Carmo Campos da. **Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais**: fator de fixação de população de baixa renda ou promoção do mercado imobiliário formal? O caso do assentamento Bengui – Etapa 2, Belém-PA. 2019, 194f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento), Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2019b. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11943>. Acesso: 20 maio 2021.

SILVA PINTO, Márcio Alexandre da. **Evolução do Direito Público da Cidadania**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, v. 34, p. 201-250, dez. 2006. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/download/30371/18516>. Acesso em: 15 nov. 2022.

SOIHET, Rachel. Mulheres pobres e violência no Brasil urbano. *In*: DEL PRIORI, Mary (org.). **História das mulheres no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2004. p. 381-420.

SOUZA, José Gileá. Desigualdade de gênero: a participação feminina na política brasileira. **Revista Unifacs**, Salvador, n. 228, 2019. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/6069>. Acesso em: 05 maio 2021.

TAVARES, Rossana Brandão. Forma urbana e relações de gênero. *In*: GOUVEIA, Taciana (org.). **Ser, fazer e acontecer: mulheres e o direito à cidade**. Recife: SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, 2008. p. 11-22.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: Uma trajetória conceitual. **Novos Estudos**, São Paulo, p. 92-109, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/306056929_Direito_a_cidade_uma_trajetoria_a_conceitual. Acesso em: 05 de dezembro de 2020.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **Breve história do feminismo no Brasil e outros ensaios**. São Paulo: Editora Alameda, 2017. 302p.

TRATA BRASIL. **Saneamento e a vida da mulher brasileira**. Maio, 2022. Disponível em: https://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/Saneamento_e_a_vida_da_mulher_brasileira_Relat%C3%B3rio_Completo_-_2022.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

TRINDADE JR., Saint-Clair Cordeiro da. Cidades e centralidades urbanas na Amazônia: dos diferentes ordenamentos territoriais ao processo de urbanização difusa. **Revista Cidades**, São Paulo, vol. 12, n. 21, p. 305-334, 2015. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/4872>. Acesso: 10 maio 2021.

_____. **Formação metropolitana de Belém (1960-1997)**. 1. ed. Belém: Paka-Tatu, 2016. 392p.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. 175p.

TV CULTURA. Codem na TV Cultura. **Sem Censura Pará**. Entrevista com o diretor-presidente da CODEM, Lélío Costa. Belém, 21 jul 2021. Facebook: Codem.Oficial.Belem. Disponível em: <https://www.facebook.com/105450168206795/posts/pfbid0267GaoAV1pXZWMCSjYrnSGm6a6ee9sDQ6vEePxRRMntoXPDAwTxqARVSD3PBRNPXAI/?d=w>. Acesso em: 15 nov. 2022.

TV LIBERAL. Política Municipal de Regularização Fundiária de Belém. **Bom Dia Pará**. Entrevista com o diretor-presidente da CODEM, Lélío Costa. Belém, 26 fev. 2021a. Facebook: Codem.Oficial.Belem. Disponível em: <https://www.facebook.com/Codem.Oficial.Belem/videos/pol%C3%ADtica-municipal-de-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-de-bel%C3%A9m-foi-lan%C3%A7ada-nesta-sexta-f/424933152135097/>. Acesso em: 27 fev. 2021.

_____. Terrenos irregulares na região metropolitana de Belém e importância da regularização fundiária dos mesmos, através do Programa Municipal Terra da Gente. **Bom dia Pará**. Entrevista com o diretor-presidente da CODEM, Lélío Costa. Belém, 14 jul. 2021b. Facebook: Codem.Oficial.Belem. Disponível em: https://www.facebook.com/Codem.Oficial.Belem/videos/578516403326321/?extid=CL-UNK-UNK-UNK-IOG_GK0T-GK1C&mibextid=2Rb1fB. Acesso em: 15 out. 2022.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília: Unesco, 1998. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139423?posInSet=1&queryId=38bdaad4-467c-4237-b9b8-c0a61f4f46eb>. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. **Convenção da ONU sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial**. 1998. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139390>. Acesso em: 10 fev. 2021

VASCONCELOS, Isadora Cristina Cardoso. A questão de gênero e o Programa Minha Casa, Minha Vida em Belém do Pará. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Encontro Virtual, v. 6, n. 2, p. 130-149, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/6953>. Acesso em: 10 fev. 2021.

VENTURA NETO, Raul da Silva. **Circuito imobiliário e a cidade: coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém**. 2012. 239f. Dissertação (Mestrado), Instituto de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/8616>. Acesso: 15 out. 2022.

WOLFF, Cristina Scheibe. **Marias, Franciscas e Raimundas: uma história das mulheres da floresta Alto Juruá, Acre 1870-1945**. 1998. 284f. Tese (Doutoramento em História Social), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de

São Paulo, São Paulo, 1998. Disponível em:
<https://core.ac.uk/download/pdf/30433326.pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.

_____. Mulheres da floresta: outras tantas histórias. **Revista Estudos Amazônicos**, [S. l.] vol. VI, n. 1, p. 21-40, 2011. Disponível em:
https://leiaufsc.files.wordpress.com/2017/03/1-vi-2-2011-scheibe_wolff.pdf. 05 maio 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205p.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Poluição em face das cidades no direito ambiental brasileiro: a relação entre degradação social e degradação ambiental. *In*: SANTOS, Luzia do Socorro Silva dos. **Competências constitucionais ambientais e a proteção da Amazônia**. Belém: Unama, 2009. 203p.

APÊNDICES

APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS BENEFICIÁRIAS DOS PROGRAMAS CHÃO LEGAL E TERRA DA GENTE

1. Qual o seu nome?
2. Em que bairro você mora?
3. Estado civil?
4. Idade?
5. Você se autodeclara branca, amarela, parda, preta ou indígena?
6. Grau de escolaridade?
7. Em qual localidade você nasceu?
8. Qual a sua profissão/ocupação?
9. Qual a sua renda?
10. Em qual dos programas você foi beneficiada com o título de posse?
11. O título de posse foi emitido em seu nome?
12. Houve algum obstáculo para que o título fosse emitido em seu nome?
13. A prefeitura já entregou os documentos de posse do imóvel?
14. Como você definiria a sua participação durante o processo de regularização fundiária?
15. O órgão responsável pela execução da regularização fundiária forneceu mecanismo facilitadores da sua participação no processo?
16. Foram realizadas pelo órgão reuniões informativas sobre as fases do processo de regularização?
17. Caso a resposta acima tenha sido positiva, essas reuniões foram realizadas em local e horário acessível?
18. Que motivos lhe levaram a residir nesse local?
19. Você tinha conhecimento de que a área não era regularizada?
20. Foi você que reivindicou a regularização do imóvel (lote ou casa) que ocupa? Se positivo, qual era sua expectativa quanto à regularização?
21. Que benefícios, vantagens ou desvantagens você considera que a regularização de seu imóvel pode lhe proporcionar?
22. Há quanto tempo você mora na área?
23. Você tem filhos? Quantos? Qual a idade deles?
23. Como era o acesso a serviços públicos (de lazer, creche, transporte, posto de saúde, etc.) antes da regularização fundiária? E atualmente?

APÊNDICE B: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DAS BENEFICIÁRIAS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos a sra. para participar da Pesquisa **A posse segura da terra urbana como instrumento de emancipação das mulheres**, sob a responsabilidade da pesquisadora Thayanna Paula Neves Barros, discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará (PPGDSTU/NAEA/UFGPA), a qual pretende *analisar o tratamento destinado às mulheres na execução das ações desenvolvidas pelos Programas Chão Legal e Terra da Gente, no Município de Belém-PA.*

Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista acerca de *informações sobre a moradora; trabalho e renda; situação da moradia; situação dos serviços públicos e participação nos programas de regularização fundiária de interesse social.* Informamos que seus dados pessoais não serão identificados (como exemplo seu nome) e que essa pesquisa não possui vínculo com o governo Municipal, Estadual ou Federal.

Se você aceitar participar, estará contribuindo com resultados de pesquisas importantes sobre a promoção da segurança da posse às mulheres, **o que pode servir como instrumento de organização comunitária e luta nas reivindicações ao poder público pelo direito à cidade para mulheres.**

Se depois de consentir em sua participação a sra. desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. A sra. não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados como dissertação de Mestrado, artigos científicos na comunidade acadêmica, **mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo.**

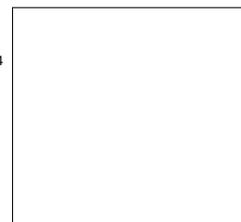
Para qualquer outra informação, a sra. poderá entrar em contato com a pesquisadora através do e-mail: barrosthayanna@gmail.com ou pelo endereço: Av. Perimetral, 1 - Guamá, Belém-PA, 66075-750, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, Universidade Federal do Pará – UFGPA.

Consentimento Pós-Informação

Eu, _____, fui informado sobre a pesquisa e seus objetivos, bem como a importância da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso desistir de participar quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

Impressão do dedo polegar⁴

Assinatura da Pesquisadora Responsável



⁴ Caso a participante não saiba assinar

APÊNDICE C: ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM OS AGENTES E DIREÇÃO DO NÚCLEO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA CODEM (GESTÃO ATUAL – “TERRA DA GENTE” E GESTÃO ANTERIOR – “CHÃO LEGAL”)

1. Nome do servidor?
2. Cargo/função que exerce?
3. Há quantos anos atua no exercício de regularização fundiária na CODEM?
4. Como descreveria a regularização fundiária de interesse social executada pela CODEM e como está integrada a questão de gênero no interior do Programa Terra da Gente?
5. Quais as principais medidas tomadas para combater a desigualdade de gênero através das ações do programa?
6. Você considera que exista algum tipo de barreira à participação das mulheres beneficiárias em todas as fases do processo de regularização fundiária?
7. Acerca da titulação em nome da mulher, conforme determina a lei, quais medidas vêm sendo tomadas para a garantia desse direito?
8. Quais os obstáculos geralmente enfrentados para a concretização da titulação em nome da mulher?
9. O acesso das beneficiárias às informações e reuniões informativas acerca do processo de regularização é facilitado? (acessibilidade do local e horários das reuniões, atendimento contínuo no próprio órgão, etc.)
10. Quanto ao cadastro social das moradoras, são solicitadas informações que futuramente levem à tomada de medidas específicas voltadas a questões de gênero e raça?
11. Além da entrega do título, há alguma ação, em parceria com outros órgãos da prefeitura, para proporcionar melhoria da qualidade de vida e moradia dessas mulheres, envolvendo o acesso a transporte, lazer, segurança, saúde, bem-estar social e oportunidades econômicas?

APÊNDICE D: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DOS AGENTES E DIREÇÃO DO NÚCLEO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA CODEM

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) sr. (a) para participar da Pesquisa **A posse segura da terra urbana como instrumento de emancipação das mulheres**, sob a responsabilidade da pesquisadora Thayanna Paula Neves Barros, discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará (PPGDSTU/NAEA/UFPA), a qual pretende *analisar o tratamento destinado às mulheres na execução das ações desenvolvidas pelos Programas Chão Legal e Terra da Gente, no Município de Belém-PA.*

Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista acerca de *informações sobre o Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social executado pela CODEM e sobre a abordagem de gênero no interior do Programa.* Informamos que seus dados pessoais não serão identificados (como exemplo seu nome) e que essa pesquisa não possui vínculo com o governo Municipal, Estadual ou Federal.

Se você aceitar participar, estará contribuindo com resultados de pesquisas importantes sobre a promoção da segurança da posse às mulheres, **o que pode servir como instrumento de organização comunitária e luta nas reivindicações ao poder público pelo direito à cidade para mulheres.**

Se depois de consentir em sua participação o (a) sr. (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O (a) sr. (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados como dissertação de Mestrado, artigos científicos na comunidade acadêmica, **mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo.**

Para qualquer outra informação, a sra. poderá entrar em contato com a pesquisadora através do e-mail: barrosthayanna@gmail.com ou pelo endereço: Av. Perimetral, 1 - Guamá, Belém-PA, 66075-750, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, Universidade Federal do Pará – UFPA.

Consentimento Pós-Informação

Eu, _____, fui informado sobre a pesquisa e seus objetivos, bem como a importância da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou ganhar nada e que posso desistir de participar quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

Belém-PA, _____ de _____ de 2022

Assinatura da Pesquisadora Responsável

ANEXOS

ANEXO A: BOLETIM DE INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS (BIS)

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ		COHAB		ESTADO DO PARÁ COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ - COHAB										PREFEITURA DE BELÉM		COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BELÉM		CODEM			
ÁREA DE PROJETO:		SELAGEM										Imóvel Fechado:		SIM		NÃO		NIS			
FÉ EM DEUS		Baixo	Projeto	Nº QD	Lote	Unidade	Sub Unid	Local	Baixo	Imóvel Fechado:	SIM	NÃO	NIS								
Logradouro:												Nº:		Confinante Direito N°:		Confinante Esquerdo N°:		Obs:			
Proprietário da Benefeitoria:												Nacionalidade:									
Doc. Nº:		Via:		Org. emissor:		UF:		CPF:		-		Naturalidade:									
Proprietário da Benefeitoria:												Nacionalidade:									
Doc. Nº:		Via:		Org. emissor:		UF:		CPF:		-		Naturalidade:									
Contato do proprietário ()												Email:		Nº De Famílias							
Condição de Ocupação: <input type="checkbox"/> Própria <input type="checkbox"/> Alugada <input type="checkbox"/> Cedida												Nome Ocupante:				Contato ()					
Endereço do proprietário não residente:												Nº		Complemento:		Baixo:					
Tempo de Ocupação () anos () meses		Moradia Anterior: () Mesmo Bairro () Outro Bairro () Outra Cidade () Outro Estado		Possui outro imóvel: () SIM () NÃO		Possui outro cadastro pela COHAB: () SIM () NÃO															
IDENTIFICAÇÃO E DADOS SOCIOECONÔMICOS DOS MORADORES																					
Nº	NOME DOS MORADORES*	Dados Pessoais				Educação		Situação de Emprego e Renda				Benefícios ou Programas (5)	Valor do Benefício ou Programa	Passa com Deficiência (6)							
		Posição na família (1)	Sexo M/F	Idade	Estado civil (2)	Grau de escolaridade (3)	Estudante S/N	Profissão	Ocupação	Situação (4)	Renda R\$										
1																					
2																					
3																					
4																					
5																					
6																					
7																					
8																					
9																					
10																					
LEGENDA															PULSEIR						
1-Posição na família		2-Estado civil		3-Grau de Escolaridade			4-Situação		5-Benefícios ou Programas		6-Pessoas com Deficiência-Pcd										
1- Titular da Família (chef) / 2-Esposo(a) ou Companheiro(a) / 3-Filho(a) / 4-Neto(a) / 5-Pai/Mãe / 6-Avô/Avó / 7-irmão(a) / 8-Outros		1-Solteiro / 2-Casado / 3-Viúvo / 4-Divorçado / 5-Separado Judicialmente		1-Sem Escolaridade / 2-Alfabetizado / 3-Educação Infantil / 4-Fundamental Completo / 5-Fundamental Incompleto (ano?) / 6-Médio Completo / 7-Médio Incompleto / 8-Superior Completo / 9-Superior Incompleto / 10- Pós graduação Completo / 11- Pós Graduação Incompleto			1-Empregado / 2-Desempregado / 3-Autônomo / 4-Aposentado / 5-Pensionista / 6-Outros		0-Nenhum / 1-Bolsa Família / 2-Bolsa Trabalho / 3-Auxílio Doença / 4-Serv. Prest. Cont. BPC / 5-Pro Jovem		0-Não / 1-Físico / 2-Mental / 3-Risco-Mental										
Nome do declarante:												Parentesco:		Nº RG		Assinatura					
Assumo a inteira responsabilidade pela veracidade das informações desta ficha.																					
Observação:												Revisão/IMEARA		Validação/CODEM							
Entrevistador:																					
Data da entrevista:																					