



A QUESTÃO DE GÊNERO E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM BELÉM DO PARÁ

Isadora Cristina Cardoso de Vasconcelos*¹

RESUMO: Este trabalho pretende analisar a aplicabilidade do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) na cidade de Belém do Pará, a partir do prisma da questão de gênero. Serão apresentados resultados preliminares de pesquisa própria resultantes de estudo sobre termos de regularização fundiária colhidos na Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), no ano de 2012.

PALAVRAS-CHAVE: Gênero; Direito à Moradia; Regularização Fundiária; Programa Minha Casa, Minha Vida.

THE GENDER ISSUE AND THE “MINHA CASA, MINHA VIDA” PROGRAM IN BELEM DO PARÁ CITY

ABSTRACT: This study aims to examine the applicability of the My House, My Life Program (PMCMV) in the city of Belém do Pará, from the prism of gender issues. They will be presented preliminary results of own research resulting study on terms of land regularization harvested in the Company of Development and Administration of the Metropolitan Area of Belém (CODEM), in 2012.

KEYWORDS: Gender; Right to housing; Land Regularization; “Minha Casa, Minha Vida” Program.

*¹ Professora Universitária e Advogada. Mestra e Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Endereço Postal: Avenida Conselheiro Furtado, n. 1663, apto 905, Cremação, Belém-PA, CEP.: 66040-100. E-mail: isa-vasconcelos@live.com.





1 INTRODUÇÃO

As dinâmicas de desigualdade de gênero são verificadas em diversos setores da vida humana. Todavia, tem havido um gradual processo de incorporação da problemática das referidas desigualdades pela agenda governamental - isso ocorreu através da luta dos movimentos de mulheres e feministas, o que incluiu a pauta do direito à moradia digna.

A forma pela qual as políticas de regularização fundiária e habitação afetam a vida de mulheres e homens ganharam notoriedade no Brasil através das regras do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal Brasileiro.

Desta forma, este estudo objetiva analisar e compreender o acesso das mulheres à moradia digna em Belém do Pará, através de dados colhidos na CODEM, mais especificamente a respeito do procedimento de regularização fundiária de interesse social. A inquietação principal deste trabalho é: até onde a Lei nº 11.977/2009 pode ser considerada uma legislação protetiva à mulher em Belém do Pará?

Portanto, serão abordadas desde questões gerais sobre gênero, perpassando pelo protagonismo feminino na luta pelo direito à moradia, até a análise em si da aplicabilidade do PMCMV em Belém do Pará e o acesso à moradia pelas mulheres belenenses.

2 NOTAS SOBRE A QUESTÃO DE GÊNERO

No Brasil, desde os anos 80, tem ocorrido um processo paulatino de incorporação da problemática das desigualdades de gênero pela agenda governamental através da luta dos movimentos de mulheres e feministas.

A pauta de tais movimentos incide principalmente sobre a questão da redução das desigualdades de gênero, mais especificamente, entre mulheres e homens. Isso remonta ao fenômeno histórico em que a mulher “[...] se viu milenarmente excluída nas diferentes sociedades, no decorrer dos tempos” (TELES, 1993, p. 9).

Tudo que envolve o feminino foi relegado e encarcerado ao âmbito do lar e muito disso se deve ao patriarcado, ao machismo e à misoginia. Contudo, para analisar tais termos, é





necessário entender que estudar a mulher abrange diversos aspectos, tais quais os biológicos, sociais, econômicos, culturais, religiosos e políticos.

O primeiro ponto importante a ser destacado é a questão da diferenciação entre gênero e sexo. A respeito disso, Simone de Beauvoir (1975, p. 9) pontuou que “ninguém nasce mulher: torna-se mulher”. A partir desta afirmação, que é extremamente significativa para os movimentos pró-mulher, apreendem-se duas construções: a biológica e a social. E é justamente nisso que incide, *a priori*, a distinção entre sexo e gênero. Sobre isto, Adriana Piscitelli (2012, p. 220) entende que

a distinção entre sexo e gênero se tornou uma ferramenta conceitual intensamente utilizada na década de 1970, no âmbito das lutas políticas em favor dos direitos das mulheres. Nessa distinção, o primeiro termo remete à natureza e, de maneira mais específica, à biologia, ao passo que o segundo se liga às construções culturais das características consideradas femininas e masculinas.

Portanto, o sexo é uma construção biológica e o gênero é uma construção social. Todavia, quando se fala especificamente de gênero, há de se ir além destas construções, acreditando-se em um hibridismo entre elas. Logo, o gênero não deve ser tão somente ligado ao aspecto construtivo social e sim também ao biológico.

Entretanto, foi a partir do prisma biológico que a mulher foi definida na sociedade como naturalmente inferior ao homem. E, em termos de construção social, mais uma vez a mulher foi marginalizada, ou seja, aquela que é vista como débil e inferior, não tendo capacidade para gerir a sua própria vida. E, historicamente, isto remonta-se à noção de patriarcado.

Roque de Barros Laraia (2012, p. 57) citando Johann Jakob Bachofenn, em *O Direito Materno*, apontou que as primeiras sociedades humanas eram matriarcais, porém, que tais tipos de sociedades foram, equivocadamente, transitórios para um tipo de grupo supostamente “mais avançado”, ou seja, aquela se baseia no patriarcado, que é uma organização social primitiva onde a autoridade é exercida por um homem, sendo que tal poder estende-se aos parentes de uma mesma linhagem.

Assim, há separação da sociedade em espaços público e privado. Às mulheres era mais adequado o âmbito privado ou doméstico e aos homens estava destinado o espaço público. E



este tipo de pensamento é relacionado à formação do estereótipo e também à perpetração da representação romântica da mulher. Segundo Eduardo Meier Garcia (2011, p.123), de acordo com a concepção da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o estereótipo de gênero é "[...] uma pré-concepção de atributos ou características possuídas ou papéis que são ou deveriam ser executados por homens e mulheres respectivamente".

Desta forma, na sociedade vê-se que homens e mulheres exercem papéis pré-determinados. Aos homens deram-se funções de comando, do trabalho fora da casa, na convivência do âmbito público. Já as mulheres ficaram adstritas ao âmbito privado, bem como todo e qualquer assunto que as envolva ficou relegado a um segundo plano, como se fossem inferiores.

Aqui é importante ressaltar sobre a perpetração do estereótipo feminino idealizado verificado tanto na filosofia, quanto em outras ciências. Como fora afirmado acima, critica-se Jean-Jacques Rousseau no que se refere à disseminação de uma espécie de "misoginia romântica", isto é, de um ódio plasmado ao feminino. Contudo, segundo a autora, isto não se verifica tão somente no pensamento rousseauiano, mas também, por exemplo, em vários outros como Hegel, Nietzsche e Schopenhauer (BEDIA, 1995, p. 4):

As mulheres são o *sexus sequior*, o sexo que sob *qualquer* ponto de vista é o inferior, o segundo sexo, e em relação cuja fraqueza deve-se, por conseguinte, ter consideração. Contudo, demonstra-lhes veneração é extremamente ridículo e nos diminui aos olhos delas.

Todavia, existem também outros autores como Mary Wollstonecraft, Johann Jakob Bachofenn e Stuart Mill, que contribuíram significativamente para desmontar ideologicamente a imagem equivocada que se criou sobre a mulher.

Vale frisar também que as questões femininas estão ligadas ao corpo, à subjetividade, ao sentimento, que sempre foram tidas como inferiores às grandes questões masculinas do âmbito público e isso interferiu na própria construção da cidadania, como bem afirma Iris Marion Young (2013, p. 306):

O tradicional domínio público da cidadania universal tem operado para excluir pessoas associadas ao corpo e ao sentimento - principalmente mulheres, negros, indígenas (por nota de rodapé) e judeus. Muitos teóricos contemporâneos da democracia participativa mantêm o ideal de um público cívico no qual os cidadãos deixam para trás sua particularidade e suas diferenças. Isso constitui um ideal de imparcialidade e igualdade que



reconstrói a moral e cria uma dicotomia entre razão e sentimento. Devido a sua particularidade, o sentimento, a inclinação, as necessidades e o desejo são expulsos da universalidade da razão moral. Assim, sentimentos e desejos são desvalorizados, tornando-os igualmente irracionais e irrelevantes para o julgamento moral.

Entretanto, a pluralidade de sujeitos não é de fato eliminada, sendo apenas afastada do domínio da moral, desmentindo a afirmação da existência de uma razão universalista, que trata todos como iguais, quando isso na verdade não existe. Neste contexto, afirma Maria Amélia de Almeida Teles (1993, p. 9) que "[...] ninguém é oprimido, explorado e discriminado porque quer". Quem é excluído permanece como uma sombra não enunciada, porém, ainda existe e deve persistir.

As mulheres, mais especificamente, são uma espécie de minoria política, mas uma maioria populacional. São seres criativos, sociais e inovadores que precisam ter suas dinâmicas e peculiaridades observadas e respeitadas. Portanto, aponta Santiago Massolo (2011, p. 84), com base em Hannah Arendt, que na verdade a distinção entre a esfera pública e privada nada mais é do que uma ficção.

A atual forma de diferenciação entre público e privado plasmada na sociedade é equivocada, preconceituosa e machista, ou seja, privilegiadora do gênero masculino. Neste ínterim, a cidadania, segundo Iris Marion Young (2013, p. 140), "[...] não é neutra, ou alheia ao sexo de seus titulares, ela é sexuada e privilegia os homens".

Contudo, a cidadania não é um fim em si mesmo e sim um processo passível de reconstrução, ou seja, é um projeto inacabado, contínuo de mutações, tendenciando a completar a sua significação, abrindo caminho para a incorporação das noções de gênero.

E como já foi afirmado, quem lutou pela mudança de postura no lidar com o feminino foram os movimentos de mulheres e feministas, acreditando na possibilidade de uma reconstrução da cidadania, que considere as questões de gênero. Isso é muito forte, na medida da exigência de políticas públicas mais inclusivas que contemplem a diversidade, afastando paulatinamente a estruturação social de gênero, que tomou como base a família patriarcal.

Neste contexto, Yanira Zúniga Añazco (2011, p. 142) afirma que a questão da cidadania e gênero estão interligadas ao *empowerment* (empoderamento em português), sendo esta uma bandeira-conceito para os movimentos feministas, que surgiu na década de 70. E em termos conceituais, empoderar significa fazer surgir poder em um grupo. Seu objetivo incide



na correção de falências da democracia liberal em um marco de revitalização da cidadania, de modo que as pessoas consigam controlar seus próprios destinos.

Neste sentido, empoderar mulheres intimamente relaciona-se com ampliação da participação, da autonomia e ao bem-estar, todas estas pertencentes ao ideário moderno, porém, que afastam o individualismo, reconhecendo um lugar protagonista aos grupos e coletivos nas dinâmicas de poder e enlaçando a autonomia com o ideal normativo de uma cidadania democrática capaz de se reconciliar com o reconhecimento da existência de pluralidades.

Percebe-se então a atuação fundamental dos movimentos de mulheres e feministas, utilizando como bandeira-conceito o *empowerment*, lutando pela incorporação da existência de assimetrias entre grupos, a necessidade do reconhecimento das diferenças e, principalmente, na redefinição da igualdade. E dentre tais movimentos, destacam-se os que buscam o direito à moradia.

3 A MULHER E O DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Quando se trata do direito à moradia, há de se afirmar que o direito à terra, a posse legal de um terreno ou casa compõem um dos principais direitos básicos à cidade, sendo este fundamental para o desenvolvimento econômico, social e político das pessoas que estão em situação de vulnerabilidade, especialmente às mulheres.

Uma grande pauta dos movimentos brasileiros de mulheres e feministas incidem sobre a questão das políticas habitacionais, que segundo Luly Fischer (2014, p. 169) “[...] é compostas por três eixos legais: a lei de parcelamento do solo urbano, a política nacional de habitação de interesse social e a política nacional de regularização fundiária urbana”.

O parcelamento do solo urbano no Brasil é regulado, no âmbito nacional, através da Lei nº 6.766/1979, responsável por disciplinar as hipóteses e normas gerais para a conversão de áreas para fins urbanos, assim como para o parcelamento de áreas já classificadas administrativamente.

Tal parcelamento não pode ocorrer em todo o território do Município, e tão somente nas áreas destinadas com esse objetivo. Essencial comentar que a lei supracitada, mesmo que anterior ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e à Constituição de 1988, estabelece várias restrições à ocupação do solo, que visam a manutenção das características ecológicas do solo a ser utilizado e o controle sobre os impactos adversos dessa atividade.





Já a Política Nacional de Habitação de Interesse Social, ou Lei nº 11.124/2005, apesar de não ser considerada uma política de ordenamento territorial, possui grande impactação no seu planejamento. Ela estabelece que os Estados que aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social devem atuar como verdadeiros articuladores de políticas no setor habitacional, no âmbito de seu território, de modo a promover ações integracionais dentro dos planos de habitação dos municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas, consoante o que prevê o Art. 17 da lei anteriormente citada.

Destarte, fez-se extremamente necessária a implementação de políticas de regularização fundiária em curto, médio e longo prazo, objetivando a modificação da realidade dos assentamentos urbanos. E neste ínterim, Luly Fischer (2014, p. 179), considera que

a regularização fundiária urbana no Brasil possui agora um marco legal: a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Essa lei não determina a elaboração de um plano municipal de regularização fundiária a ser integrado ao plano diretor, mas também não veda o planejamento nesse sentido. Assim, quando o município possui um diagnóstico ocupacional de seu território essas áreas de ocupação espontânea e irregular são identificadas e, por vezes, zoneadas.

A lei acima é mais conhecida como, outrora afirmado, Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), do Governo Federal Brasileiro. O PMCMV objetiva formas de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00. Assim, a Lei 11977/2009 trata de dois assuntos diferentes: a criação do PMCMV e a regularização fundiária. Segundo Alexandre Zarias *et al* (2012, p. 189), foi uma medida que

[...] deve prever um conjunto de soluções jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como trata-se de uma política pública voltada ao desenvolvimento urbano², havia a necessidade de que atendesse equitativamente tanto às mulheres, quanto aos homens, segundo

² O desenvolvimento urbano se reflete no próprio crescimento das cidades e é objeto de grande preocupação em nível mundial. Ele busca o bem-estar humano, ou seja, a construção e manutenção de cidades que proporcionem qualidade de vida aos seus habitantes através de políticas públicas para tal. Tais políticas têm por finalidade realizar as funções sociais da cidade, que se personificam na mobilidade urbana adequada, moradia e trabalho dignos, dentre outras.



seus interesses e necessidades. Deste modo, o processo de regularização fundiária não se esgota tão somente com a titulação de posse como um fim e sim com a incorporação de conceitos, métodos e práticas que atendam os indivíduos em situações diferenciadas, e com a questão de gênero não poderia ter sido diferente, já que mulheres e homens tem situações flagrantemente diversas nesse quesito. Deste modo, concedeu-se prioridade à mulher chefe de família no acesso ao PMCMV, através do Art. 3º, IV (BRASIL, 2015, grifo nosso):

Art. 3º. Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011);

I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais); (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011);

II – faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011);

III – prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011);

IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

Desta forma, o PMCMV foi um avanço porque procurou amenizar diferenças históricas de gênero dentro do processo de regularização, englobando suas dimensões jurídicas, físicas e sociais, objetivando a integração da população beneficiada ao tecido urbano. Destarte, importante salientar que, somente assim, mulheres e homens poderão gozar dos mesmos direitos.

Neste sentido, os títulos devem ser concedidos prioritariamente em nome da mulher, que num prazo de cinco anos após o registro da posse, a pessoa detentora do título de legitimação pode requerer uma espécie de conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista a questão da usucapião³.

Para quem mora em condição irregular de assentamentos, há não somente o simples desejo, mas a necessidade do registro formal de propriedade, já que a situação de posse da terra gera insegurança.

³ A usucapião consiste em uma aquisição de propriedade móvel ou imóvel pela posse prolongada e sem interrupção, desde que respeitados os prazos legais para prescrição aquisitiva constantes no Código Civil Brasileiro.



Ainda há o peso da estigmatização cultural relacionada a essas comunidades, com grande parte dos residentes dentro do mercado informal de trabalho ou no desemprego. Os habitantes dessas áreas periféricas podem ser caracterizados em situação de vulnerabilidade socioeconômica, além de serem identificados como indivíduos marginalizados e acabam por ser alvo de políticas repressivas.

Ademais, levando-se em conta a situação feminina, o cenário é ainda pior. De acordo com Alexandre Zarias *et al* (2012, p. 190-191)

[...] a base desse problema repousa no fato de elas serem as mais afetadas pela pobreza e insegurança alimentar nos países em desenvolvimento. Situação ainda mais dramática para as que vivem em áreas não regularizadas. Para se ter ideia, a posse legal da terra alcança somente 30% das áreas habitadas nos países em desenvolvimento. Desse total, apenas 3% das mulheres possuem documentos do registro do imóvel. Por isso, as políticas de regularização fundiária também devem abordar a questão de gênero, e dos direitos das mulheres que vivem em assentamentos informais consolidados.

Políticas públicas que, como o PMCMV, contemplam a questão de gênero são essenciais, haja vista que os sistemas jurídicos atuais consideram o homem como o chefe de família, presumindo que ele é o maior colaborador da renda familiar e que, portanto, deve controlar os direitos sobre a propriedade, o que é equivocado tendo em vista a igualdade de gênero. Aliado a isso, ainda há maior complexidade envolvida em virtude da frequência de relações conjugais informais, em que não há estabilidade e nem maiores garantias jurídicas.

Levando isso em consideração, a Presidenta Dilma Rousseff anunciou algumas mudanças no PMCMV, tendo como base a Medida Provisória n. 561 de 08 de março de 2012, que concede à mulher o título de propriedade do imóvel adquirido através do PMCMV, nos casos de dissolução de união estável, separação ou divórcio.

Esta modificação abarca quem tem renda familiar de até R\$ 1,6 mil mensais, faixa que o governo oferece subsídio para a maior parte do valor do imóvel. Contudo, existem exceções a respeito do caso de a guarda dos filhos ficar exclusivamente com o homem ou quando o contrato tiver recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Tais medidas estão em conformidade com as pautas dos movimentos de mulheres e feministas brasileiros e internacionais da década de 90, que focaram em políticas públicas que promovessem mais eficiência na superação das desigualdades sociais e da pobreza. As mulheres, em relação ao direito à moradia, necessitam de atenção privilegiada, seja em virtude



das diferenças históricas de gênero, seu papel na família, por sua presença definitiva nos assuntos ligados à moradia e ao bairro, ou por sua grande presença nas camadas mais pobres da população.

O grande marco legal brasileiro dessas transformações foi a Carta Magna de 1988, que estabeleceu a propriedade como direito fundamental, sendo inviolável e essencial ao bem-estar humano, entretanto, respeitando-se os interesses coletivos, pois há a figura da função social da propriedade⁴.

Outro marco constitucional importante, no que tange ao direito à moradia, é o capítulo sobre Política Urbana, que veio a ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Ele é um instrumento fundamental para as políticas de desenvolvimento urbano, a fim de superar as desigualdades promovidas pela caótica política de urbanização brasileira, pois estende o acesso à moradia através da regularização fundiária para milhões de brasileiras e brasileiros que vivem em situação de vulnerabilidade habitacional.

De acordo com o Estatuto da Cidade (Art. 2º, XIV), a regularização fundiária e a urbanização são vistas como diretrizes que estabelecem normas específicas de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Ademais, vale ressaltar que tendo em vista a descentralização administrativa e o pacto federativo brasileiro, os municípios assumiram papel fundamental na condução de políticas públicas de desenvolvimento urbano, mas que também deve ter atuação da União e dos Estados-Membros.

Os arts. 182 e 183 da CRFB/88 tratam da Política Urbana, em clara relação com o Direito Urbanístico. O *caput* do Art. 182 prevê que o Município deve executar a política de desenvolvimento urbano, objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes. Assim, Bruno Vichi (2007, p. 121) defende que, neste sentido, há “[...] ausência de exclusividade municipal” para a execução da política urbana.

⁴ A função social da propriedade está prevista no Art. 5º, XXIII da Constituição Federal de 1988. Assim, o direito à propriedade deve ser exercido, mas sem ultrapassar os interesses coletivos. Tal função é considerada um princípio de ordem econômica (Art. 170), urbana (Art. 21, XX e 182), agrícola e fundiária (Art. 186).



Além disso, o ordenamento territorial urbano tem como base o pleno desenvolvimento das funções normais da cidade, através das diretrizes do Plano Diretor. Conforme Lígia Melo (2010, p. 78), ele é

[...] o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana que definirá a função social da propriedade em cada localidade. Esse instrumento é parte de um processo de planejamento municipal que deve ocorrer com a máxima participação dos cidadãos, atrelando as diretrizes do Estatuto da Cidade à realidade do Município a que pertence.

Uma etapa fundamental na regularização fundiária é a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que deverão estar obrigatoriamente previstas no Plano Diretor. Estabelecer ZEIS é reconhecer o direito à diferença, ainda mais no caso de mulheres em situação de baixa renda e em condição habitacional vulnerável.

4 A LEI Nº 11.977/2009 E A QUESTÃO DE GÊNERO EM BELÉM DO PARÁ

O Município de Belém está localizado na Região Norte do Brasil, sendo a capital do Estado do Pará e compoendo a Mesorregião Metropolitana de Belém e a Microrregião de Belém. Conta com uma área aproximada de 1.064.918 km² de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segundo o IBGE, tal município possui uma população de 1.500.000 habitantes, detendo a maior densidade demográfica da Região Norte do país, com 1.307,17 hab/km² (habitantes por quilômetro quadrado). A cidade compõe a denominada Região Metropolitana de Belém, em conjunto com os municípios de Ananindeua, Benevides, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará.

Em termos de urbanização, o crescimento demográfico impulsionou a população menos favorecida a ocupar as áreas mais distantes do centro belenense, o que criou espaços denominados de periferias. Desta forma, ocorreu na cidade um intenso processo de fluxos migratórios, como defende Catherine Prost (*apud* CASTRO, 2006, p. 274):

Desde a década de 1970, a economia no Estado se desenvolveu no que tange às cifras macroeconômicas, mas o mercado de trabalho continuou insuficiente para empregar uma população cuja taxa de crescimento foi superior à taxa nacional [...]. Em qualidade de capital de Estado (sic), Belém atraiu milhares de migrantes na busca de melhores condições de vida, mas sem dispor de setores industriais e terciários capazes de absorver tal contingente demográfico.





Deste modo, os fluxos migratórios massificaram a ocupação do solo de Belém, que somado à ausência de infraestrutura e falta de políticas públicas eficazes, ocasionaram grandes problemas de urbanização.

A ocupação do solo nas melhores áreas da cidade, ou seja, mais altas e centrais, culminou nos chamados bairros nobres, que foram muito valorizados, recebendo a população com maior poder aquisitivo, imensos empreendimentos imobiliários e melhor rede de infraestrutura. A respeito disto, Sant-Clair Trindade Junior (1993, p. 12) pontuou que

[...] face ao crescimento da cidade, coloca-se outro elemento que favorece o processo de descentralização: a necessidade de um maior consumo de espaço. Historicamente, a industrialização estimulou o processo de centralização e de consolidação da Área Central. As mudanças em relação a essa tendência surgem no momento em que o progresso da produção industrial, com novas técnicas de produção, exige sítios para a expansão de novas atividades. A valorização dos imóveis no centro da cidade faz a periferia distante apontar condições bem mais vantajosas, tais como menores preços dos terrenos e menores valores cobrados em relação às taxas e impostos, que, na Área Central, sofreram um gradual processo de majoração.

Desta forma, a desordem urbana em Belém, aliada à acelerada ocupação desordenada da população nas áreas mais alagadiças e afastadas do centro da cidade, pela atração por impostos menores e maior disposição de terrenos para a ocupação, que geralmente se situam em terrenos de várzea, colaborou para a destruição da vegetação local e assoreamento das bacias que circundam Belém, com lixo e outros tipos de entulhos, provocando degradação ambiental em todo o estuário local.

E pensando nisto, além de toda a legislação nacional supracitada, o município de Belém do Pará criou seu próprio Plano Diretor (Lei nº 8.655 de 30 de julho de 2008), que além de outros assuntos, dispõe sobre a questão da regularização fundiária:

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:

I - reduzir o déficit habitacional do Município;

II - respeitar as formas tradicionais de organização social e as necessidades de reprodução espacial e cultural;



III - priorizar a permanência das famílias em área objeto de intervenções urbanas ou em áreas próximas às mesmas;

IV - promover a requalificação urbanística e a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes;

IV - promover a requalificação urbanística e a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Assim, o Município, através da sua Política de Habitação, deve procurar medidas que promovam o acesso à moradia, respeitando as condições de habitabilidade às pessoas. Um dos objetivos dessa política é a requalificação urbanística e a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes, sendo que, em relação a este último, foi criado o Programa Municipal de Regularização Fundiária “Chão Legal”, instituído pela Lei Municipal nº 8.739/2010 e sob gestão da CODEM.

O objetivo do “Chão Legal” é garantir o direito à moradia em ocupações irregulares, desenvolvendo atividades de regularização fundiária nos assentamentos precários em áreas públicas ou não. A meta da CODEM é regularizar aproximadamente 4.500 lotes nas áreas do Benguí (600 lotes), Paracuri (3.000 lotes) e na Sub Bacia 1 do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova / PROMABEN (1.000 lotes).

Há ainda, a pretensão do atendimento de moradores de outras áreas da capital paraense, através da ampliação da capacidade operacional do Programa “Chão Legal”, além da seleção de outras áreas para a execução de projetos de regularização fundiária de interesse social, seguindo os critérios do PMCMV, nos últimos dados do IBGE e do Diagnóstico Habitacional do Município, realizado pela Prefeitura de Belém (SEHAB/SEGEP). A regularização feita pelo “Chão Legal” é realizada através dos seguintes passos:

1º Passo: São realizadas reuniões na comunidade para esclarecer melhor as etapas para o morador entender como funciona e como poderá ser beneficiado pelo Programa Chão Legal.

2º Passo: São feitos levantamentos técnicos pela equipe da CODEM. Os técnicos fazem visitas às comunidades para medir terrenos, identificar benfeitorias além de realizar o cadastro social e econômico das famílias.

3º Passo: São coletados documentos. Para requerer a regularização do seu terreno serão necessários os seguintes documentos: Carteira de Identidade, CPF, Certidão de Casamento (se for casado), Comprovante de residência como conta de luz ou água, por exemplo.

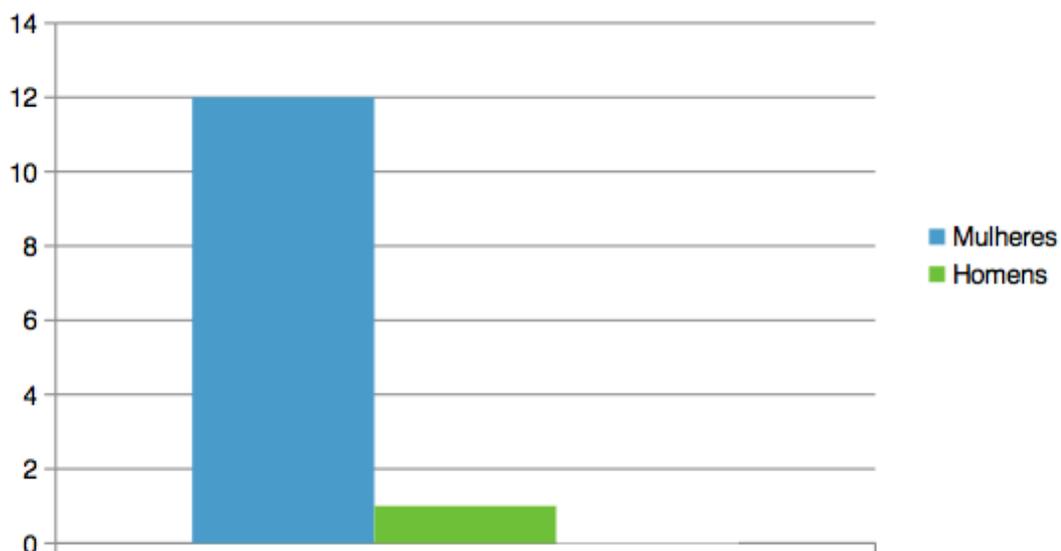
4º Passo: Entrega do seu título que poderá ser uma Concessão de Uso Especial

para Fins de Moradia – CUEM ou Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, conforme determina a lei (BRASIL, 2015).

Para tal, existem equipes técnicas da CODEM que atendem esse tipo de demanda. Um ponto supracitado importante dentro dessa política pública de regularização é o Cadastro Social, que tem como finalidade oferecer informações que ajudarão a definir o melhor instrumento de regularização fundiária, a identificação de quem será o (a) provável chefe de família titular da referida regularização, bem como o fornecimento de informações para a caracterização socioeconômica das famílias das áreas e a comprovação da efetiva residência do morador (a).

E sobre a questão da chefia familiar, há um fato interessante a respeito da questão de gênero afirmado pelos técnicos da CODEM: a maioria das pessoas que iniciam e acompanham todo o procedimento regularizador fundiário é do gênero feminino. Neste contexto, foi realizada uma apuração própria dos últimos 13 termos de regularização fundiária, de 2012, que estão em pendência de assinatura final para completar o procedimento regularizador e foi verificado o seguinte quadro:

Gráfico 1 – Separação por Gênero de quem iniciou o Procedimento de Regularização Fundiária, em Belém do Pará, no ano de 2012

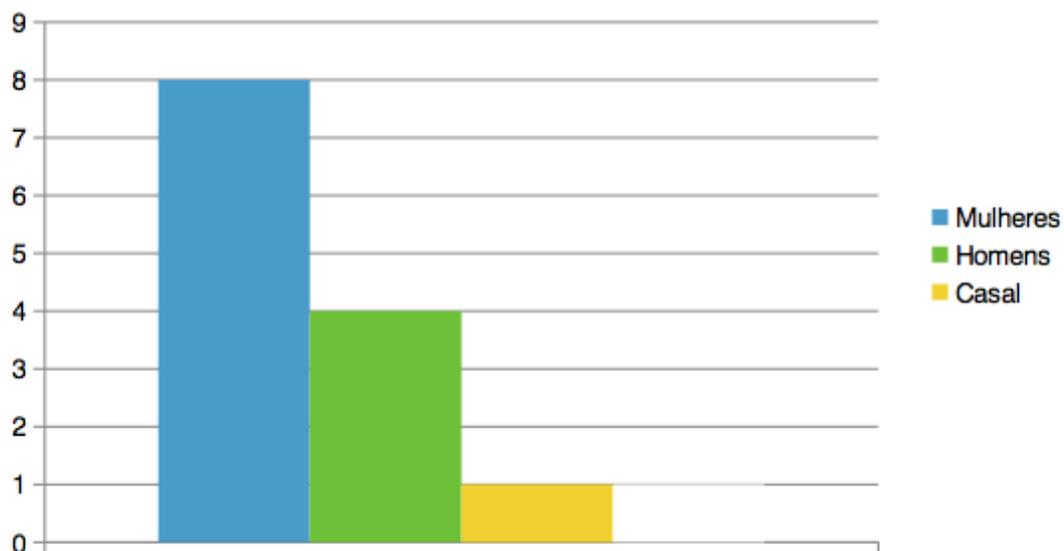




De 13 termos de regularização fundiária por interesse social, 12 foram iniciados por mulheres e apenas 1 por homens. Observou-se, então, um protagonismo feminino dentro do procedimento de regularização fundiária em Belém do Pará no ano de 2012, sendo as mulheres, portanto, consideradas como adquirentes padrões, ou seja, maiores interessadas no processo. Isso é fundamental para demonstrar e perceber o aumento das dinâmicas de empoderamento feminino dentro desse tipo de procedimento.

No Cadastro Social, realizado pelos técnicos da CODEM, deve ser realizada a identificação de quem será o (a) chefe de família, bem como feita a coleta de seus dados e de seu cônjuge, além da listagem de todos os moradores de cada residência (sexo, idade, estado civil, escolaridade, trabalho e renda), aferição do tempo de ocupação do imóvel e verificação da existência de moradia anterior da família. Em relação à questão de gênero, detectou-se o que segue:

Gráfico 2 – Quem é considerado Chefe de Família no Procedimento de Regularização Fundiária, em Belém do Pará, no ano de 2012?





De um estrato de 13 casos, em 8 as mulheres são consideradas chefes de família, enquanto 4 chefes de família são homens e em apenas 1 o casal é considerado nessa categorização. A partir de conversa com as assistentes sociais da CODEM, Solange Silva, Rosinha Franco e Rosa Oliveira, responsáveis por essa apuração, foi esclarecido que não há um critério definitivo para apontar quem pode ser categorizado como chefe de família e que há previsão para o departamento jurídico fazer essa delimitação. Contudo, geralmente essa determinação é feita prioritariamente pela renda e, em seguida, pela propriedade. Desta forma, isso quer dizer que são as mulheres que mais colaboram para a renda familiar.

Entretanto, desses 13 casos colhidos, todos têm pendência de assinatura do cônjuge masculino da relação. As hipóteses para isso, coletadas através de informações das técnicas da CODEM, são:

- a) o casal ainda é considerado assim para efeitos legais, mas há separação de corpos;
- b) a mulher e o homem ainda são casados legalmente, porém, têm relações extraconjugais;
- c) o cônjuge abandonou o lar;
- d) falta de consenso entre o casal.

É importante salientar que as dinâmicas acima podem se misturar, obviamente. Em termos de relações conjugais, conflitos são fatores corriqueiros, ainda mais quando se envolve o imóvel familiar. Logo, as hipóteses A, B, C podem todas estar ligadas à última, caso contrário não haveria pendência de assinatura para finalizar o procedimento de regularização fundiária. Ainda há em relação à hipótese D uma forte tendência machista dos homens acharem que a mulher não deve possuir o título de propriedade do imóvel, pelo simples fato da equivocada ideia de inferioridade feminina, conforme relatos das assistentes sociais supracitadas.

Destarte, o ponto fundamental verificado na análise acima é que as mulheres não estão conseguindo terminar o procedimento regularizador porque pendem de assinatura do parceiro, o que vai de encontro ao que preconiza o Art. 3º, IV do PMCMV. Logo, em tese, a Lei nº 11.977/2009 aparenta ser uma legislação pró-mulher, mas que na prática, pelo menos em Belém do Pará, encontra uma série de óbices, representadas pelas hipóteses acima citadas.



Deste modo, veda-se o acesso da mulher ao seu direito fundamental da moradia, violando frontalmente o que estabelece, tanto a Constituição Federal de 1988, quanto o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Belém. Desta forma, este tipo de fato torna-se um verdadeiro desafio a ser enfrentado pelos gestores que se preocupam com o desenvolvimento urbano e o pleno acesso à moradia digna na capital paraense.

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, depreendeu-se que muitos desafios devem ser vencidos para que as mulheres consigam alcançar de fato o acesso à moradia digna, o que não é diferente em Belém do Pará.

Apesar da aguerrida luta feminina em prol do direito habitacional adequado, o que se verifica na prática é que existem muitos obstáculos a serem vencidos. Não adianta existir leis que não alcancem de fato o objetivo a que elas se propõem.

O importante é compreender que a garantia plena do direito à habitação de qualidade ao público feminino é fundamental para a realização de suas atividades costumeiras e, inclusive, para a promoção da autonomia e empoderamento em todas as áreas de sua vida, bem como para a efetivação de outros direitos.

Assim, verificou-se que, em Belém do Pará, as mulheres não estão conseguindo terminar o procedimento regularizador por diversas dificuldades, o que vai de encontro ao que preconiza o Art. 3º, IV do PMCMV.

Tudo isto culmina na vedação ao acesso da mulher ao seu direito fundamental da moradia, refletindo-se como uma violação frontal tanto a Constituição Federal de 1988, quanto o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Belém. Desta forma, este tipo de fato torna-se um verdadeiro desafio a ser enfrentado pelos gestores que se preocupam com o desenvolvimento urbano e o pleno acesso à moradia digna na capital paraense.

O empoderamento feminino deve ser transcendental à ficção do público e privado, de modo a romper com os efeitos opressivos da estrutura familiar patriarcal, fortalecendo as posições de negociação da mulher na família e aumentando as opções socioeconômicas das mulheres em relação à uma série de questões, como o direito de propriedade, acesso ao emprego, ao crédito etc.



Portanto, o monitoramento da execução de políticas públicas dirigidas às mulheres é algo essencial. Somente assim poderá se pensar em uma nova forma de cidadania que realmente compreenda e integre o público feminino, a fim de respeitar as suas particularidades.

6 REFERÊNCIAS

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo: a experiência vivida**. 3ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Difel, 1975.

BRASIL. **Lei n. 13.089, 12 de janeiro de 2015**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm >. Acesso em: 20 mai. 2015.

_____. **Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008**. *Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências*. Disponível em: < http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf >. Acesso em: 20 mai. 2015.

_____. **Programa Chão Legal**. Prefeitura Municipal de Belém. Disponível em:< <http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=18&conteudo=2673> >. Acesso em: 20 mai. 2015.

CASTRO, Edna (org.). **Belém de Águas e Ilhas**. Belém: CEJUP, 2006.

COBO BEDIA, Rosa. “Gênero” *In* AMORÓS, Celia. **10 palavras clave sobre Mujer**. Navarra, Verbo Divina, 1995, p. 04-28.

FERNANDES, Edésio. **Informal Settlements in Latin America**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal : estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do Art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas**. Pará. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Pós-Graduação em Direito, 2014.

GARCIA, Eduardo Meier. Medidas contra la impunidad en el contexto de la violencia de género. *In*: **Revista IIDH, n. 53**, XX aniversario del Programa Derechos Humanos de las Mujeres, ene./jun. 2011, p. 103-140.





LARAIA, Roque de Barros. Cultura. In SOUZA LIMA, Antonio Carlos (Coord.). **Antropologia & Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos**. Brasília/Rio de Janeiro: Contra Capa/ LACED/ABA, 2012, p. 55-67.

MASSOLO, Santiago. La violencia contra la mujer. Entre lo público y lo privado. In: **Revista IIDH**, n. 53, XX aniversario del Programa Derechos Humanos de las Mujeres, ene./jun. 2011, p. 77-102.

MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PISCITELLI, Adriana. Sexo e Gênero. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos (Coord.). **Antropologia & Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos**. Brasília/Rio de Janeiro: Contra Capa/ LACED/ABA, 2012, p. 439-447.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **Breve História do Feminismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. **Produção do Espaço e Uso do Solo Urbano em Belém**. Belém: UFPA, NAEA, 1993.

VICHI, Bruno de Souza. O Direito Urbanístico e as regras de competência na Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 113-127.

YOUNG, Iris Marion. "O ideal da Imparcialidade e o Público Cívico". In: MIGUEL, L.F. & BIROLI, F. (orgs). **Teoria Política Feminista**. Editora da UFF, Editora UFMG, 2013, pp. 305- 337.

ZARIAS, Alexandre; FERREIRA, Suzy, E de; QUEIROZ, Felipe. "Mulheres e o direito à moradia: a função social da propriedade na perspectiva de gênero". **17º Encontro Nacional da Rede Feminista e Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher e Relações de Gênero (2012)**. Disponível em: <
<http://www.ufpb.br/evento/lti/ocs/index.php/17redor/17redor/paper/view/49>. Acesso em: 20 mai. 2015.

ZÚÑIGA AÑAZCO, Yanira. "Ciudadanía y género. Representaciones y conceptualizaciones em el pensamiento moderno y contemporâneo" In CULLETON, Alfredo; MAUÉS, Antonio; TOSI, Giuseppe; ALENCAR, Maria Luiza; WEYL, Paulo (Orgs.). **Direitos humanos e integração latino-americana**. Porto Alegre: Entrementes, 2011, p. 277- 296.