





*Novos Cadernos NAEA*

v. 27, n. 1 • jan-abr. 2024 • ISSN 1516-6481/2179-7536



# **EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA DO DIREITO DAS MULHERES AO ACESSO À POSSE DA TERRA URBANA NO BRASIL**

## **HISTORICAL-LEGAL EVOLUTION OF WOMEN'S RIGHT TO ACCESS URBAN LAND TENURE IN BRAZIL**

**Thayanna Paula Neves Barros**  

Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil

## RESUMO

A proposta deste artigo é analisar o contexto histórico no Brasil 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 à 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, foram utilizados levantamentos histórico-bibliográfico e documental, acerca das legislações nacionais e Convenções Internacionais voltadas ao atendimento do acesso à posse da terra urbana e moradia adequada para as mulheres, bem como sobre a política de regularização fundiária de interesse social no Brasil e sobre os instrumentos urbanísticos intermediadores desses processos, de modo a compreender os avanços alcançados no ordenamento jurídico brasileiro quanto à garantia do direito à segurança da posse e de moradia digna às mulheres.

**Palavras-chave:** mulheres; regularização fundiária; posse segura; direito à moradia.

## ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the historical context in Brazil that structured access to land property under exclusionary criteria, based on social markers of gender, race and class, which also acted on the construction of 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, since the 2000s, has been promoted by laws and public policies on housing and land regularization. In order to understand this scenario, a historical, bibliographical and documental survey was used, about the national legislations and International Conventions directed to the attendance of the access to urban land tenure and adequate housing for women, as well as about the land regularization policy of social interest in Brazil and about the urbanistic instruments mediating these processes, in order to understand the advances achieved in the Brazilian legal system as to the guarantee of the right to secure tenure and decent housing to women.

**Keywords:** women; land regularization; secure tenure; right to housing.

## 1 INTRODUÇÃO

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 primeiro, 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). No entanto, na Idade Moderna, com a expansão da força da burguesia, nasceu a compreensão da propriedade da terra como “garantidora de direitos e exclusividade ao seu titular” (Ribeiro, 2020, p. 23), dado o contexto de constituição da sociedade burguesa, fundada a partir da concentração de terras, 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) e, dado o cenário de transição para a economia capitalista e os processos de acumulação primitiva do capital, o uso comum da terra foi diretamente atingido para garantir a expansão das propriedades privadas. Nesse contexto, as mulheres foram umas das mais prejudicadas com a privatização da terra e perda da vida comunitária (Federici, 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 capitanias 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, p. 26).

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 conseqüente 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 à terra, até então atribuída ao escravo (Ribeiro, 2020). Tal restrição se fortaleceu 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, confirmando 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 foi construída de forma diferenciada, a depender da classe social, do gênero e da raça e, neste último caso, também como resultado da ausência de políticas de integração racial no período pós-abolição (Ribeiro, 2020). Logo, a dificuldade de acesso à habitação provocou a periferização 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.

As transformações do campo, sob a influência do mercado global de produção agrícola e exploração de minérios, agravaram ainda mais o processo de expulsão e migração campo-cidade; além disso, o desenvolvimento de novas tecnologias e a transformação de algumas cidades em grandes polos econômicos culminaram em 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 (Rolnik, 2019).

Verifica-se, portanto, 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, conforme antevisto por Henri Lefebvre (2001, p. 18), ao caracterizar o processo de “*implosão-explosão*” das cidades, segundo o qual, a aglomeração urbana intensa e a ocupação das áreas periféricas tomam 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 país, o urbanismo surgiu no Brasil 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 atingiu 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 qualidade de vida na cidade (Tavares, 2008). Logo, 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.

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. Nesse sentido, levando em conta 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. Logo, a segurança do seu direito de morar é fator determinante ao acesso à cidade e a uma vida de qualidade.

No entanto, como aponta Alfonsin (2009), a prática persistente de homogeneização do uso do espaço urbano 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 e, considerando que elas 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 (Azeredo, 2010).

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 Léon (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” (Deere; Léon, 2003, p. 125).

Ademais, ainda que não se possa deixar de considerar a importância dos avanços na legislação brasileira nos últimos anos acerca da garantia do acesso à segurança da posse às mulheres, contribuindo também 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 decorrentes da dependência da mulher em relação ao marido ou parente do sexo masculino, ressalta-se que persistem precariedades no atendimento das necessidades das mulheres quanto à garantia de moradia adequada e à promoção da sua vivência na cidade com segurança e equidade no acesso a direitos e oportunidades.

## **2 O PAPEL DAS MULHERES NOS MOVIMENTOS DE OCUPAÇÃO INFORMAL DA TERRA URBANA E OS AVANÇOS ALCANÇADOS NA LEGISLAÇÃO**

As heranças da estrutura fundiária patrimonialista e paternalista, constituída desde o período anterior à urbanização do país, e a restrição do acesso à propriedade da terra através da compra e venda, 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).

Com a vigência da Lei de Terras, a disposição do espaço urbano também foi afetada, conforme demonstra Maricato (1997), ao revelar que essa lei foi determinante para a organização das ruas e casas localizadas nos núcleos urbanos, discriminando, de forma precursora no país as disposições de solo público e solo privado, além de exigir demarcações mais precisas das áreas correspondentes às propriedades privadas e fixar limites mais rigorosos sobre os espaços públicos e privados. Nessa conjuntura, a ocupação socioespacial dos espaços urbanos se deu, portanto, de forma segregada, com a 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 à situação de extrema vulnerabilidade.

Somado a esse 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, e levaram a constituição de uma nova identidade às cidades que faziam parte 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 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, p. 10), ao descrever que o

processo de urbanização brasileiro demonstrou “uma crescente associação com o da pobreza, cujo *locus* passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo, a grande cidade”.

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).

A precariedade das condições de vida e trabalho alastraram-se 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-se 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 interrupção do aumento dos valores de aluguéis, proporcionar mais facilidade no acesso à moradia àqueles que não tinham condições financeiras; contudo, a estagnação 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 a



áreas periféricas, posto que o interesse pela propriedade privada tomou o lugar dos aluguéis (Duarte, 2012).

Nesse 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 para a 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 de essas políticas terem proporcionado o acesso à terra para a população de baixa renda, elas acabaram gerando uma valorização exagerada da terra, favorecendo, principalmente, as empresas de infraestrutura e obras públicas.

À vista disso, não foram realmente levados em consideração, para a aplicação desses investimentos em habitação, os benefícios a serem alcançados pela população necessitada. 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). 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).

Nesse sentido, Santos (1993) evidencia que a especulação imobiliária gerou um mercado de escassez, que levou à dificuldade de acesso à terra e habitação, assim como a indisponibilidade de imóveis leva à especulação, e ambos ocasionaram a “periferização da população mais pobre” (Santos, 1993, p. 96). Em razão desse cenário, 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 a 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”.

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).

O ano de 1975, conhecido como o Ano Internacional da Mulher, foi assim nomeado por iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU), que no Brasil, de fato, apresentou diversas ações de grupos de mulheres e feministas, que tomavam as ruas, pela garantia dos seus direitos enquanto sujeito mulheres, mas também enquanto cidadãs. 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 atividades 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 na 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), ficando ainda mais difícil para a parcela carente da população conseguir comprar a tão sonhada 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).

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, em que um de seus principais objetivos era alcançar a democratização do espaço e da cidade.

Ademais, em 1987, foi constituído o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), o qual 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, p. 4), “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”.

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, com a Emenda Constitucional nº 26/2000 (Brasil, 2000), se estabelecer o direito à moradia como um direito social, discriminado no artigo 6º da Carta Magna, proporcionando maior atenção às políticas de habitação.

Importa ressaltar também que, ao longo do tempo, houve um crescimento da participação de mulheres enquanto líderes das organizações de base, associada 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”.

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 tornou, 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<sup>1</sup>”.

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 (Brasil, 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.

<sup>1</sup> Movimento Popular por Moradia.

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, 2005a). No mesmo, ano ocorreu a I Conferência Nacional das Cidades, na qual se estabeleceram os princípios-base da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, dentre os quais: “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” (Brasil, 2005a, p. 12).

Em 2005, foi também incluída na II Conferência Nacional das Cidades, a pauta de gênero entre as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ao se designar 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, 2005a, 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 para as mulheres, juntamente com a saúde, infraestrutura, equipamentos sociais e recursos naturais (Conferência [...], 2004).

Nessa mesma Conferência, organizações da sociedade civil e o Movimento Popular por 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 à propriedade da terra pelas mulheres, a ampliação do seu acesso à qualidade de vida nos bairros e melhores condições de habitação, dentre as quais, são apontadas por Levy, Latendresse e Carle-Marsan (2013): a concessão do título de propriedade em nome da mulher; promoção de urbanização dos bairros pobres; investimentos em programas de moradia popular com prioridade no atendimento de mulheres chefes de família, vítimas de violência; e famílias monoparentais.

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, 2005a). 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 que foi observado que, quando o título é fornecido em nome do homem, na maioria dos casos, ele 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, 2009), 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.

### **3 O ACESSO DAS MULHERES À SEGURANÇA DA POSSE DA TERRA URBANA E À MORADIA ADEQUADA ATRAVÉS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

A experiência das mulheres nas cidades caracteriza-se 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.

Essas relações de poder construídas a partir de visões biologizantes, com base nas diferenças entre os sexos, se firmaram 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). Por este ângulo, Bourdieu (2012, p. 17) evidencia que “a divisão entre os sexos parece estar ‘na ordem das coisas’ [...], ao mesmo tempo, em estado objetivado nas coisas (na casa, [...], cujas partes são todas “sexuadas”), em todo o mundo social e, em estado incorporado nos corpos e no *habitus* dos agentes”.

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 se mostram, por exemplo, preocupados com questões específicas relacionadas às condições de vida das mulheres nesses espaços.

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). Desse modo, 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 estabelecia 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 [...]” (UNESCO, 1998, p. 5). E, 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 [...]” (OAS, 1966, p. 5).

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, e 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 as medidas necessárias para o alcance deste direito (ONU, 2013).

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 incluídos 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.

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, ressaltando-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), houve uma ampliação dos direitos sociais: com a instituição do direito à propriedade privada (artigo 145, §16); de uma categoria de usucapião *pró-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 obteve efetividade.

Quanto à Constituição de 1967 (Brasil, 1967) e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (Brasil, 1969), que deu nova redação à primeira, não foram promovidos 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. E, 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), trazendo o resgate dos direitos e garantias fundamentais, incluído o direito à moradia que, a princípio, apresentava-se de forma indireta, a partir da interpretação dos artigos 182 e 183, referentes ao capítulo voltado à Política Urbana.

Aos referidos artigos 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, cap. II, art. 6).

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.

Outro instrumento reformador, instituído após a Constituição de 1988 (Brasil, 1988), foi a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Brasil, 2001), 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 que 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, 1988, cap. IV, art. 30, inc. VIII). 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.

Além disso, outra importante medida trazida pelo Estatuto da Cidade foi a atribuição de destaque à função do Plano Diretor, necessário para o planejamento urbano adequado, que se tornou obrigatório na ocorrência dos casos elencados no artigo 41, da Lei nº 10.257/2001. Nessa perspectiva, a essencialidade do Plano Diretor é enfatizada por Lira (2014, p. 266), ao evidenciar 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”.

Salienta-se, ainda, uma das principais inovações promovidas pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), o definido 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 também 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.

Portanto, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) 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, 2009), instituidora do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Diante disso, ressalte-se a intensa atuação dos 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, 2005b), 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, 2009). 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, 2009) 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, através: da ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; da articulação de políticas setoriais de habitação, meio ambiente, saneamento básico e mobilidade urbana; da participação dos interessados nas etapas da regularização; da promoção da resolução extrajudicial de conflitos; e da concessão do título, preferencialmente, à mulher.

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, mantida pela Lei nº 13.465 de 2017 (Brasil, 2017), a qual não trouxe maiores avanços quanto à questão de gênero, porém salvaguardou a conquista da preferência de concessão de direitos reais em nome da mulher e o atendimento prioritário de famílias chefiadas por mulheres.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do panorama apresentado, constata-se, a princípio, que são consideráveis os avanços na legislação brasileira, especialmente nos últimos treze anos, 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, sob forte influência de instrumentos normativos internacionais com enfoque na garantia de direitos humanos e na igualdade de gênero, somados, ainda, às pressões e reivindicações dos movimentos sociais e de mulheres em todo país.

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 necessitam, para além de planejamentos tecnocráticos, da construção de leis e mecanismos direcionados a uma política urbana a partir da escuta dos cidadãos que vivenciam essa cidade fática.

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 não cumprimento; além da persistente atuação política insuficiente no sentido de elaborar e implementar a instrumentalização dessa participação social (Saule Júnior, 2004).

É necessário ainda levar em conta que 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 – revela um cenário persistente 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.

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 à 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 ampliação da abordagem de gênero nas legislações e, conseqüentemente, no desenvolvimento de programas de regularização fundiária para o acesso à segurança da posse e da moradia digna, não deve ser entendida apenas como uma atuação em face das mulheres, voltada a conduzi-las a uma posição de alvo preferencial de atendimento em políticas e programas de governo. O intuito dessa abordagem deve ser, na verdade, a implementação de ações para dirimir as desigualdades em razão do gênero, envolvendo transformações estruturais, como novas dinâmicas sobre: a divisão sexual do trabalho; a diminuição da violência doméstica; o acesso ao trabalho formal, à educação e aos cuidados com a saúde sexual e reprodutiva; a obtenção de autonomia e recuperação da autoestima; e a diminuição do estresse e da depressão (Carloto, 2004).

## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, B. M. Cidade para todos/Cidade para todas – Vendo a cidade através do olhar das Mulheres. *In*: ALFONSIN, B. M.; FERNANDES, E. (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 253-264.
- ALVES, A. L.; SOUZA, L. O. Movimento Social de Moradia e Política Social de Habitação: a participação das mulheres na luta pelo direito à moradia. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS, 2., 2017, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, 2017. p. 1-10. Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/180124/101\\_00460.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/180124/101_00460.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 10 jun. 2022.
- AZEREDO, V. G. 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/ssoc/a/ytN3F4Y7zJJG7rn5NBbkHdG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2020.
- BARRETO, J.; REBOUÇAS, M. De dona de casa para dona da casa: os diversos papéis exercidos pelas mulheres nos processos de regularização fundiária de ocupações urbanas. *In*: GOUVEIA, T. (org.). **Ser, fazer e acontecer: mulheres e o direito à cidade**. Recife: SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, 2008. p. 76-95.
- BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Tradução Maria Helena Kuhner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Império, [1824]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 15 out. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1891]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 15 out. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1934]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1937]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1946]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942**. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1942]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 mar. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 08 dez. 2020.

BRASIL. **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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **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. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império, [1850]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1916]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **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: Presidência da República, [1964]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm). Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1979]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso: 10 dez. 2020.

BRASIL. **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: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **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: Presidência da República, [2005]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **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: Presidência da República, [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12288.htm). Acesso em: 15 dez. 2020.



BRASIL. **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: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira.** Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2008. Disponível em: [https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/\\_arquivos/1\\_\\_\\_plano\\_amaznia\\_sustentvel\\_225.pdf](https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/1___plano_amaznia_sustentvel_225.pdf). Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. **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: Secretaria do Império, [1822]. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/Legimp-F\\_63.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/Legimp-F_63.pdf). Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **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.

CARLOTO, C. M. Ruptura ou reforço da dominação: gênero em perspectiva. *In: GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. (org.). Políticas públicas e igualdade de gênero.* São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 149-156.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. 1., 2004, Brasília, DF. **Anais [...].** Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. 164 p.

CYMBALISTA, R.; CARDOSO, P. M.; SANTORO, P. F. **Plano diretor participativo e o direito das mulheres à cidade.** [S. l.: s. n.], [2008?]. Disponível em: [https://www.academia.edu/3137949/Plano\\_Diretor\\_Participativo\\_eo\\_direito\\_das\\_mulheres\\_%C3%A0\\_cidade](https://www.academia.edu/3137949/Plano_Diretor_Participativo_eo_direito_das_mulheres_%C3%A0_cidade). Acesso em: 10 fev. 2021.

DEERE, C. D.; LÉON, M. Diferenças de gênero em relação a bens: a propriedade fundiária na América Latina. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 100-153, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/PfNz4Q4XQSVJqwSzz7cb4vx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2021.

DUARTE, M. C. S. **Meio ambiente e moradia: direitos fundamentais e espaços especiais na cidade.** Curitiba: Juruá, 2012.

ÉLERES, P. **Intervenção territorial federal na Amazônia**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

FEDERICI, S. **Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. Tradução Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2017.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACE DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 1., 2005, Bauru. **Anais [...]**. Bauru: Unesp: Sesc, 2005. p. 1-20. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5666586/mod\\_resource/content/1/propurb.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5666586/mod_resource/content/1/propurb.pdf). Acesso em: 05 jul. 2022.

GALETTI, C. C. H.; DRUMOND, N. Direito à cidade: revisitando o conceito de Henri Lefebvre sob uma perspectiva marxista feminista. **Revista Vernáculo**, Curitiba, n. 45, p. 109-137, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/vernaculo/article/download/73312/40913>. Acesso em 10 dez. 2020.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEONELLI, G. C. V. **A construção da Lei Federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do século XX a 1979**. 2010. 294 f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Escola de Engenharia de São Carlos, 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, p. 310-334, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/8023>. Acesso em: 10 jul. 2022.

LIRA, R. P. 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.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

MASTRODI, J.; ALVES, E. S. 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.

OAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. [S. l.]: OAS, 1966. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Acesso em: 10 maio 2022.

ONU. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher**. Brasília, DF: ONU Mulheres, 2013. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw1.pdf](chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf). Acesso em: 15 dez. 2020.

RAMOS, D. H. Gênero e direito à cidade a partir da luta dos movimentos de moradia. **Cadernos Metrôpole**, 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, A. L. R. C. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2020.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SAULE JÚNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Fabris, 2004.

TAVARES, R. B. Forma urbana e relações de gênero. In: GOUVEIA, T. (org.). **Ser, fazer e acontecer: mulheres e o direito à cidade**. Recife: SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, 2008. p. 11-22.

TELES, M. A. A. **Breve história do feminismo no Brasil e outros ensaios**. São Paulo: Alameda, 2017.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília, DF: Unesco, 1998. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139423?posInSet=1&queryId=38bdaad4-467c-4237-b9b8-c0a61f4f46eb>. Acesso em: 10 fev. 2021.

Submissão: 23/02/2023 • Aprovação: 09/02/2024