



# PUC

**DEPARTAMENTO DE DIREITO**

---

**DIREITO À MORADIA SOB A LENTE DA  
INTERSECCIONALIDADE: Reflexões críticas sobre a  
habitação das mulheres a partir da experiência da  
TETO em comunidades e a necessidade de repensar  
o Direito e as Políticas Públicas**

**por**

**Maria Luiza Freire Mercês**

**ORIENTADORA: Marcia Nina Bernardes  
CO-ORIENTADORA: Virgínia Totti Guimarães**

**2017.1**

---

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22453-900

RIO DE JANEIRO – BRASIL

**DIREITO À MORADIA SOB A LENTE DA  
INTERSECCIONALIDADE: Reflexões críticas sobre a  
habitação das mulheres a partir da experiência da  
TETO em comunidades e a necessidade de repensar  
o Direito e as Políticas Públicas.**

**por**

**Maria Luiza Freire Mercês**

Monografia apresentada  
ao Departamento de  
Direito da Pontifícia  
Universidade Católica do  
Rio de Janeiro (PUC-Rio)  
para a obtenção do Título  
de Bacharel em Direito.

Orientadora: Marcia Nina  
Bernardes  
Co-Orientadora: Virgínia  
Totti Guimarães

**2017.1**

*“A noite não adormecerá  
jamais nos olhos das fêmeas  
pois do nosso sangue-mulher  
de nosso líquido lembradiço  
em cada gota que jorra  
um fio invisível e tônico  
pacientemente cose a rede  
de nossa milenar resistência”*

A noite não adormece nos olhos das mulheres – Conceição Evaristo

## Agradecimentos

*Em primeiro lugar – sempre – à minha família, sangue do meu sangue, base de toda a estrutura que me sustenta e inspira diariamente:*

**A minha mãe**, por ensinar o sentido de entrega e doação, por caminhar cada passo comigo, mas não por mim.

**Ao meu pai**, por ensinar a colher humildade e superação, sem jamais deixar de voltar às nossas raízes

**A minha irmã**, que mesmo mais nova, me ensinou que se a gente cresce com os golpes duros da vida, também podemos crescer com os toques suaves da alma.

**Ao Joca**, por re-ensinar a ver o mundo pelos olhos puros das crianças, todos os dias.

**Às minhas avós**, matriarcas das minhas origens, por mostrar como a força feminina que carrego é ancestral.

*Em segundo lugar, às famílias necessárias que se formaram:*

**Ao Arthur**, por ensinar a sempre tirar os excessos e carregar somente o que temos de mais precioso: nossa essência.

**A Marcia Nina**, que mal sabe o quanto já a admirava muito antes de conhecê-la, por ser fonte de tanta inspiração, desconstrução e conhecimento e pela certeza das mãos que se entrelaçam nessa luta feminina.

**A Virgínia Guimarães**, pela humanidade e infinito carinho em cada encontro, por ter sido peça fundamental e grande inspiração para que este sonho se concretizasse e que espero que participe de muitos outros por vir.

**A Danielle Moreira**, primeira mãe acadêmica e hoje grande amiga, que me ensinou tanto sobre a vida em todos os seus aspectos.

**A Thula Pires**, por ser força e fortaleza e por tudo que representa.

**A Malu e Paula**, minhas irmãs, por serem o tripé no qual se sustenta essa alma, pela certeza de um lar em qualquer ponto desse mundo – e de muitos outros - e por me transbordarem sempre.

**A Alice, Laura, Laurinha e Scholte**, por ensinarem que a amizade ultrapassa o

tempo e a distância e sempre se re-encontra em uma mesinha de bar.

**A muitxs outrxs amigxs**, que hoje são parte de quem sou e que carregam muitas, tantas, outras partes de mim: seguimos juntxs sempre! Não conseguiria nem começar a citá-lxs, não caberiam em uma folha de papel.

**A Luana, Mariana e Marcos e ao Grupo de Gênero, Democracia e Direito** pela partilha de conhecimentos e aprendizados. Pela certeza de que o caminho é longo, mas muito bem acompanhado. Pelas novas lentes e novos olhos – sempre em des/re-construção e pelas epifanias conjuntas

**A equipe de Formação e Aplicação**, pelas desconstruções diárias, por balançarem tantas estruturas, por todo o ensinamento possível e impossível, pelo crescimento em conjunto, pelo senso de união e de abraço de uma causa, pela perseverança e superação constantes. Com pedras no sapato caminhamos devagar, mas com muito mais cuidado.

**Ao TETO** pela construção das pontes que fundamentam esse trabalho.

**As mulheres das comunidades** que são fortaleza e me ensinaram que é nessa força que nos reconhecemos. Seguimos sempre juntas. Em especial à **Fabbi e Zélia**, fundamentais sempre.

**A PUC**, por todos os encontros necessários e por ser berço de um renascimento.

**A todos os movimentos de mulheres** –organizados ou não, que lutaram e/ou lutam pela nossa emancipação e liberdade. **À todas as mulheres**, às ancestrais e às atuais, por cuidarem tão bem desse solo para germinarmos nossa força.

O agradecer de uma vida jamais estará restrito à uma folha de papel. Sigo agradecendo, sempre e muito! Os caminhos estão abertos.

## **Resumo**

O presente trabalho tem por objetivo discutir o direito à moradia sob a perspectiva de gênero. A partir da análise da experiência da organização TETO nas favelas de Guarany, Jardim Gramacho, Parque das Missões, Portelinha e Vila Kennedy, entre os anos 2016 e 2017, busca-se destacar o subgrupo de mulheres como perfil social mais vulnerável no que tange à habitação. Parte-se da exposição histórica do processo urbanístico das cidades brasileiras para demonstrar como os manuais jurídicos e as políticas de habitação desconsideram as demandas deste subgrupo, reforçando-o como o extrato social de maior fragilidade sócio-econômica do país. Por fim, será destacada a importância do uso da Teoria da Interseccionalidade como possível instrumento de análise para se repensar os panoramas jurídico e político brasileiros a fim de que os espaços de moradia não sejam mantidos como perpetradores latentes das desigualdades de gênero, raça e classe.

Palavras-chave: Direito à Moradia, Políticas de Habitação, Urbanização, Favela, TETO, TECHO, Desigualdades de Gênero, Raça e Classe, Teoria da Interseccionalidade.

## Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1 – Aspectos estruturais da desigualdade de gênero entre as vielas das comunidades .....</b>	<b>9</b>
1.1. O processo de urbanização no Brasil, o déficit habitacional e o trabalho da organização TETO .....	14
1.2. Contexto Social e Desigualdades de Gênero nas comunidades de Guarany, Jardim Gramacho, Parque das Missões, Portelinha e Vila Kennedy: traçando perfis .....	19
1.3. Contexto das moradias, acesso a serviços básicos e sua divisão por gênero.....	25
<b>Capítulo 2 - Direito de Moradia no Brasil: a necessidade de reposicioná-lo sob a lente interseccional .....</b>	<b>14</b>
2.1. Cidades partidas: Urbanização e Surgimento das Favelas no Rio de Janeiro .....	32
2.2. Regulação jurídica e políticas públicas sobre o Direito à Moradia.....	41
2.3. Moradia, substantivo feminino: a intenção internacional de avançar .....	52
<b>Capítulo 3 - Olhar interseccional sob a moradia das mulheres das comunidades .....</b>	<b>31</b>
3.1. Interseccionalidade como ferramenta analítica .....	58
3.2. A Teoria da interseccionalidade e as desigualdades de gênero, raça e classe .....	60
3.3. Histórico da urbanização branca e masculina sob a lente interseccional .....	65
3.4. Retratos de si: voz ativa das mulheres das comunidades .....	69
<b>Conclusão.....</b>	<b>81</b>
<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>85</b>

## **Lista de Siglas e Abreviações**

CEDAE = Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

NS/NR = Não Sabe/ Não respondeu

IBGE = Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

CC = Código Civil

CF = Constituição Federal

EC = Emenda Constitucional

ODS = Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

MCMV = Minha Casa Minha Vida

MP = Medida Provisória



## Introdução

### ***Moradia***<sup>1</sup>

*substantivo feminino*

*1. Casa de habitação; lugar onde se mora ou permanece.*

Qual a importância da moradia para a emancipação sócio-econômica das mulheres? Qual a relevância de uma cidade integrada que forneça o necessário para que essa moradia seja base de empoderamento? Qual o sentido de discutir a responsabilidade e participação de mulheres e homens nas vias públicas e privadas? Qual a importância de a moradia ser uma fundação segura para o desenvolvimento familiar? Qual o papel do Direito e do Poder Público em sanar a vulnerabilidade habitacional das mulheres?

O processo de urbanização das cidades brasileiras foi conduzido de forma a excluir grupos sociais específicos. Esse projeto, conduzido pela elite do país, buscou desde cedo promover uma higienização das áreas urbanas, segregando a comunidade negra em áreas periféricas com pouca infraestrutura. Essa comunidade, que muito lutou para conseguir acessar o solo urbano, sofre com esse processo segregacionista até os dias atuais. Esse processo, contudo, não pode ser classificado apenas como racista, pois dentre essa comunidade, existe um extrato social ainda mais vulnerável no que tange ao exercício do direito de morar.

Não perceber que o processo que hoje atinge de forma mais dura o subgrupo de mulheres negras, pobres, moradoras de comunidades periféricas é ao mesmo tempo racista, sexista e classista, é negligenciar que existam demandas específicas a variar o grupo que se coloca em destaque. Por conta dessa negligência histórica, este subgrupo suporta diversas opressões que dificultam que estas mulheres possam se emancipar sócio-econômicamente e

---

<sup>1</sup> "Moradia", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008 2013, <https://www.priberam.pt/dlpo/Morada> [consultado em 31-05-2017].

participar da sociedade de forma plena. A sua invisibilidade é a causa para que os planejamentos urbano e habitacional sejam ineficazes em permitir o exercício pleno da cidadania a todas e todos e incapazes de produzir um espaço urbano resiliente e sustentável.

O direito à moradia está consagrado na Constituição Federal, em seu artigo 6º, no rol dos direitos sociais, aqueles considerados imprescindíveis para o exercício pleno da cidadania. O artigo 3º do mesmo diploma contém, dentre seus objetivos fundamentais, a redução das desigualdades sociais ao se dedicar à promoção do bem de todas/os, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Para além do âmbito nacional, desde a promulgação da Emenda Constitucional 45/2004, o Brasil se compromete a ratificar tratados e convenções internacionais de direitos humanos que abrangem o direito à moradia como um direito humano, necessário ao desenvolvimento das/os cidadãs/ãos.

Uma vez que a Política Nacional de Habitação, diretriz para o direito à moradia no país, visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social, perceber como os governos ignoram que a cidade é demandada de forma diferente por homens e mulheres, aumenta consideravelmente a ineficiência das políticas habitacionais.

Em grande medida, a informalidade urbana no Brasil, no tocante ao acesso à terra e à moradia decorre do caráter elitista das leis urbanísticas brasileiras. Aqueles municípios que fizeram algum esforço de planejamento urbano fizeram-no de forma a desconsiderar as realidades socioeconômicas das cidades, reservando para os pobres lugares fora das áreas do mercado, tais como áreas públicas ou ambientalmente inadequadas (Fernandes, 2006: 9).

A marginalização habitacional baseada na política de embranquecimento dos centros urbanos é acompanhada de uma sociedade patriarcal que ainda subjuga o corpo feminino. Portanto, quando falamos de mulheres e moradia,

imprescindível entender que existem subgrupos afetados de forma mais intensa por esse projeto urbanístico. Se as mulheres da atualidade ainda batalham para acesso pleno ao espaço público, de forma segura e eficaz, alguns subgrupos ainda batalham pela possibilidade de poder criar fundação para seu desenvolvimento subjetivo.

A desigualdade de gênero atrelada a desigualdades de raça e classe, remanescentes do processo histórico de construção social e urbano, se mantém como obstáculo à estas mulheres, tornando a moradia de um “lugar onde se mora” para um “lugar onde se permanece”. Onde se permanece lutando pela possibilidade de construir um lar em espaços altamente marginalizados e invisibilizados. Onde se permanece esperando que suas vozes sejam ouvidas e suas demandas, atendidas. Onde se permanece esperando que o Estado chegue. Onde se permanece criando força para ser base para família. Onde se permanece, mas sempre lutando.

A experiência de mais de dois anos na organização TETO, permitiu que criasse pontes com estas mulheres, negras e moradoras das periferias, ouvindo suas vozes e entendendo o quadro habitacional no qual se encontram. A partir de uma coleta de dados, feita pela organização, sobre seu contexto social, educacional, trabalhista e habitacional, foi possível traçar quadros que demonstram como estas resistem à um número maior de desigualdades sociais dos que os homens moradores das comunidades. Seu quadro é perceptível como sendo pior, não só pelas dificuldades de educação, trabalho, renda, habitação, acesso a serviços básicos, dentre outros, mas por suportarem jornadas de trabalho doméstico visivelmente cruéis sob o contexto marginalizado no qual vivem.

A importância do tema decorre da situação precária e injusta em que a maior parte das mulheres entrevistadas se encontra. É possível perceber, a partir da análise dos dados utilizados para pesquisa, que o subgrupo de mulheres moradoras de favelas são as mais afetadas pela precariedade habitacional. É

necessário, portanto, refletir como as questões de moradias atreladas à uma dinâmica urbana favorável podem atuar diretamente no empoderamento dessas mulheres.

Assim, o presente trabalho se propõe a discutir o direito à moradia sob uma perspectiva interseccional das desigualdades de gênero, raça e classe. Será, para tais fins, exposto no primeiro capítulo o contexto histórico da urbanização do país e do Estado do Rio de Janeiro, local de residência das mulheres protagonistas deste trabalho, atrelando a questão do déficit habitacional aos índices de pobreza. Em seguida apresenta-se o trabalho da organização TETO na luta pela moradia digna e os dados coletados, sob um recorte de gênero. Dentre os dados, apresenta-se um panorama nacional da sistematização das desigualdades de gênero, raça e classe para contextualizar o panorama urbanístico brasileiro.

No segundo capítulo, apresenta-se a base jurídica sobre a qual o projeto urbanístico brasileiro se deu e quais políticas urbanas e habitacionais que se seguiram após a promulgação da Constituição de 1988 e do Código Civil de 1916. Em segundo momento, expõem-se as ferramentas jurídicas do direito urbanístico para acesso ao solo urbano, principalmente das áreas mais vulneráveis, como as Favelas. No mesmo capítulo, apresenta-se o contexto de criação das favelas dentro do quadro de urbanização do Rio de Janeiro, expondo as latentes desigualdades de gênero, raça e classe que sucederam esse projeto. Ao final, é apresentado um panorama internacional sobre o acesso à moradia digna e à cidade de forma resiliente. O Habitat III e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são discussões atuais e relevantes para se pautar o panorama brasileiro.

Por fim, no terceiro capítulo, apresenta-se a teoria da interseccionalidade e sua importância como ferramenta analítica. Além da contextualização histórica e conceituação da mesma, é feita uma análise da sua importância para se repensar a condição do subgrupo de mulheres, objeto do trabalho, e da ineficácia

das leis e políticas de habitação e urbanismo em cumprir com diretrizes previstas constitucional e internacionalmente. Sua voz ativa, que tem tanto a dizer, mas que pouco se escuta, é o que finaliza esta monografia, trazendo rosto e voz à sua força. Moradia é substantivo feminino.

## Capítulo 1 – Aspectos estruturais da desigualdade de gênero entre as vielas das comunidades

*“Olá, tudo bem?”*

*Você não me conhece mais vou me apresentar...*

*Você não me vê em outdoor,  
em posições tão remuneradas*

*e dificilmente em protagonizando uma novela!*

*Comerciais???*

*Talvez, será?*

*Já te dei várias dicas você ainda não sabe quem sou?*

*Pois bem te conto.*

*Sou mãe, trabalho, cuido da minha casa e da minha família.*

*Sou forte e as vezes me faço, é necessário acredite.*

*Sou negra, meu cabelo é crespo, moro logo ali naquela comunidade.*

*Minha casa?*

*Foi feita com muito esmero.*

*Só não é na rua dos bobos e o número não é zero!*

*Existe uma sociedade que não me aceita, mais tudo bem*

*Finja que eu não existo que eu provo a que vim!*

*Sou mulher, negra, moro na favela!*

*Orgulho de ser o que sou!*

*Quem eu sou?"*

Bruna Affonso – Moradora da Comunidade Parque das Missões

O presente trabalho busca discutir a política habitacional brasileira sob uma perspectiva interseccional das desigualdades de gênero, raça e classe suportadas pelo subgrupo de mulheres protagonista do mesmo.

Neste capítulo, será tratado, ainda que brevemente, o processo de urbanização brasileiro, apresentando contextualização da migração populacional

para as cidades e quais foram os impactos sócio-econômicos nestas por conta da forma excludente pela qual o processo urbanístico elitizado se deu. Ademais, será brevemente apresentado o consequente déficit habitacional a nível nacional e como o trabalho promovido pela organização TETO vem sido desenvolvido na tentativa de sanar essas vulnerabilidades.

No contexto de apresentação da organização, será destacado o perfil objeto do presente trabalho – o de mulheres, negras, periféricas – sob o panorama dos dados coletados pela organização. Estes dados sofreram um recorte de gênero a fim de possibilitar a comparação do perfil de mulheres e homens em questões sociais e habitacionais no que concerne as comunidades precárias nas quais residem. Primeiramente se apresentará o contexto social em que se encontram ambos e em seguida, seu contexto habitacional.

### **1.1. O processo de urbanização no Brasil, o déficit habitacional e o trabalho da organização TETO**

A rápida urbanização brasileira, fenômeno decorrente da globalização do século XX, da configuração financeira pós-industrial e a acentuada migração populacional para as áreas urbanas, ocasionou o surgimento de processos renovados de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental (Fernandes, 2006: 1). Tal crescimento gerou, tanto no Brasil, como no resto da maioria dos países em desenvolvimento, uma combinação entre a alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social, desembocando no fenômeno denominado como "urbanização da pobreza". (Fernandes, 2006: 2).

O sistema brasileiro de monopólio da terra atrelado à monocultura foi um dos fatores que promoveu a expulsão da população rural em dimensões espantosas. Esse violento êxodo rural não foi acompanhado de um preparo das cidades para receber o enorme contingente populacional, gerando uma

miserabilização da população urbana e uma pressão enorme na competição por empregos. (Ribeiro, 1995: 211)

Em 1940, somente 31% da população residia em áreas urbanas.<sup>2</sup> Em 1950, por meio do processo de industrialização promovido por Getúlio Vargas, as cidades passaram a atrair cada vez mais a população com promessas de empregos e serviços básicos acessíveis. A partir da década de 70, mais da metade dos brasileiros residiam em cidades e, atualmente, mais de 75% da população está concentrada nos núcleos urbanos do país.<sup>3</sup>

Ainda assim, no ano de 2014, de acordo com um estudo realizado pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades,<sup>4</sup> o Brasil apresentava uma carência de mais de 5 milhões de habitações urbanas<sup>5</sup>, representando um percentual total de 87,6% de déficit habitacional no país. No mesmo ano, a região Sudeste concentrava a maior parcela do déficit, com 2,425 milhões de unidades, correspondentes a 40% da carência de moradias no país. Nesse contexto, o Rio de Janeiro detinha o terceiro maior déficit habitacional urbano do Brasil, com a deficiência de mais de 450 mil moradias.<sup>6</sup>

Por déficit habitacional, a metodologia utilizada pelo estudo considera qualquer domicílio que constitua: I) habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos); II) coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias que coabitam e a intenção destas em constituir domicílio próprio; III)

---

<sup>2</sup> <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122> <último acesso em: 04/04/2017>

<sup>3</sup> <http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/caracteristicas-da-populacao.html> <último acesso em 04/04/2017>

<sup>4</sup> A partir do conceito mais amplo de necessidades habitacionais, a metodologia desenvolvida pela FJP trabalha com dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento. A partir de conceitos e indicadores utilizados como metodologia, é possível distinguir o que são habitações inadequadas e mapeá-las ao longo do país.

<sup>5</sup> <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file> - Tabela 3.1, página 31 <último acesso em 01/04/2017>

<sup>6</sup> <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file> - Página 29 <último acesso em 01/04/2017>



ônus excessivos em aluguel urbano e IV) adensamento de domicílios com mais de três moradoras/es por dormitório.<sup>7</sup>

Tais números demonstram a ascensão de uma profunda crise urbana enfrentada pelo país e, uma das características latentes desse processo é o fato de que a produção social do espaço urbano tem se dado cada vez mais através de processos informais de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades. (Fernandes, 2006: 1)

Esse processo de urbanização desenfreada trouxe fortes impactos sociais, ampliando o universo de desigualdades e problema de assentamentos informais e favelização. Percebe-se que a informalidade não pode ser encarada isoladamente do processo histórico no qual surgiu. Além da ausência de planejamentos urbano e habitacional adequados para suprir as intensas migrações para zonas urbanas, a lógica de mercado inserida no país ainda não vislumbra o desprendimento de recursos financeiros para infra-estrutura, fiscalização de assentamentos precários e serviços para a população de baixa renda, gerando as chamadas: "cidades fragmentadas".

O caráter elitista das leis urbanísticas brasileiras fez com que os planejamentos urbanos fossem realizados de forma a desconsiderar as realidades socioeconômicas das cidades, "reservando para os pobres lugares fora das áreas do mercado, tais como áreas públicas ou ambientalmente inadequadas à presença humana.". (Fernandes, 2006: 9)

Como consequência latente, de acordo com o Censo 2010, mais de 11 milhões de brasileiros, equivalente à 6% da população daquele ano, viviam em situação de favelização, habitando em aglomerados subnormais. A maioria destes estava localizado na região Sudeste, que abrigava 49,8% destes domicílios. Só a Região Metropolitana do Rio de Janeiro concentrava 19,1%

---

<sup>7</sup> <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file> - Quadro 2.3, página 22 <último acesso em 01/04/2017>

destes aglomerados.<sup>8</sup> Considerando que a população brasileira aumentou em 6% e a carioca em 4% desde o ano de 2010, resta óbvio constatar que a população habitando em favelas também tenha aumentado.<sup>9</sup>

As favelas, ou aglomerados subnormais, surgem, portanto, como resposta de uma parcela da população à necessidade de moradia, que irá se alocar em espaços menos valorizados pelo setor imobiliário e fundiário dispersos pelo tecido urbano. Essa crise urbana tem origem nas permanências e persistências de um modelo excludente, predatório e patrimonialista. De fato, a oferta de moradia acessível tornou-se um dos principais problemas sociais do país em um contexto de urbanização vertiginosa rápida. (Rolnik, 2015: 264)

A partir do ano de 2005, o Brasil passa a ter uma nova condução na política econômico-social, focada na expansão do mercado interno, passando a incluir estratos mais baixos da sociedade na estratégia para o crescimento. Assim, implementaram-se políticas públicas como o Bolsa Família, dirigidas à população mais vulnerável economicamente, visando retirá-la de um nível de subsistência precário através do aumento de oportunidades de empreendedorismo e desenvolvimento econômico (Rolnik, 2015: 263).

Cabe também destacar a retomada do papel dos bancos e fundos públicos na provisão de crédito e na alavancagem dos investimentos públicos e privados, por meio de programas como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida. Enquanto o primeiro incluiu grandes obras de infra-estrutura de logística e energia, investimentos em saneamento e urbanização de favelas, o segundo ampliou significativamente os subsídios públicos para a construção de casas. (Rolnik, 2015: 264)

Essa nova configuração urbana, de desenvolvimento social através do aumento do poderio econômico de parcelas mais marginalizadas e periféricas da

---

<sup>8</sup> Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf> <último acesso em: 02/04/2017>

<sup>9</sup> Constatação calculada a partir das projeções encontradas em: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/> <último acesso em: 02/04/2017>

sociedade, acabou por criar uma nova geografia do que se entendia por pobreza e vulnerabilidade social no âmbito do direito à moradia e direito à cidade. A UNESCO, na busca por instituir os padrões definidores da pobreza, demonstra que a questão não está ligada somente à questão de renda. Pelo contrário, ela também contabiliza nessa definição a falta de acesso à serviços básicos, saneamento adequado, dentre outros<sup>10</sup>, demonstrando que a pobreza é estrutural.

Nesse contexto, mister destacar o trabalho da organização TETO frente ao quadro apresentado. A TETO é uma organização internacional, que trabalha pela defesa dos direitos de pessoas que vivem nas favelas mais precárias e invisíveis, diminuindo sua vulnerabilidade através da implementação de um modelo de intervenção focado na construção de moradias emergenciais.<sup>11</sup>

Dialogando com o conceito estrutural da pobreza, a instituição entende que a vulnerabilidade das comunidades com as quais atua não advém somente da renda. Um dos fatores basilares desse entendimento é a precariedade das moradias contidas nessas comunidades, a carência de serviços básicos e a ausência de planejamento urbano e habitacional que vislumbre dar maior dignidade a essa população.

Ainda que o contexto habitacional seja um fator de preocupação para toda/os suas/seus habitantes, existe uma categoria que é mais afetada pela precariedade devido às questões sócio-culturais que, em virtude das interseccionalidades suportadas, marginalizam ainda mais esse grupo. Essa categoria, composta pelas mulheres residentes nestas comunidades, sofre ainda mais a cargo da desigualdade promovida pela distinção de oportunidades entre os gêneros e papéis desempenhados por homens e mulheres no âmbito doméstico

---

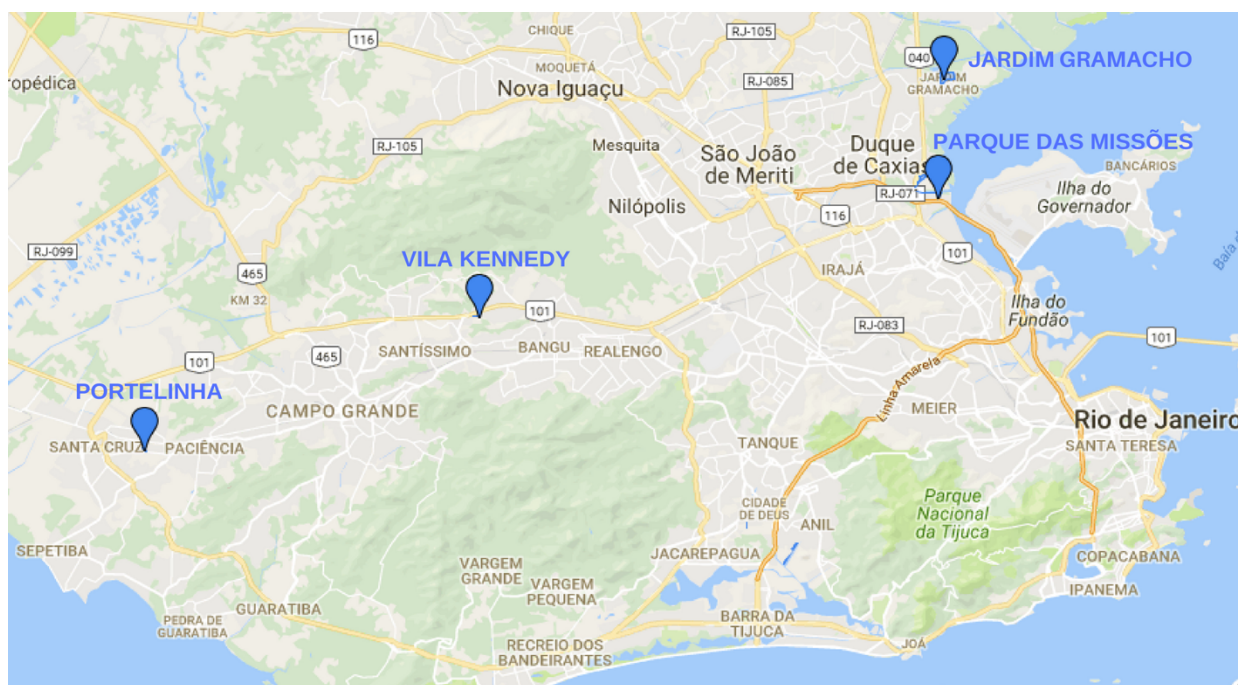
<sup>10</sup> Informação obtida em: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/> <último acesso em 01/04/2017>

<sup>11</sup> <http://www.techo.org/paises/brasil/teto/o-que-e-teto/> <último acesso em: 01/04/2017>

Assim sendo, precisamos conhecer e promover a contextualização da condição destas mulheres, através de seus relatos e da análise dos dados coletados e compilados pela organização TETO.

## 1.2. Contexto Social e Desigualdades de Gênero nas comunidades de Guarany, Jardim Gramacho, Parque das Missões, Portelinha e Vila Kennedy: traçando perfis

Os dados coletados para análise advêm de um evento realizado pela organização TETO, nomeado de ECO (Escutando Comunidades). No ano de 2016, tal evento ocorreu nas comunidades de Vila Kennedy (nas áreas de Jiló e Quiabo), Portelinha e Jardim Gramacho (nas áreas de Quatro Rodas e Esqueleto) e, no ano de 2017, em março, nas comunidades Parque das Missões e Guarany.



12

<sup>12</sup> Mapa obtido pela equipe de Mapeamento da sede do Rio de Janeiro da organização TETO em: [https://drive.google.com/open?id=15IZY\\_2AKrNIhtcMSR3486cF3gR0&usp=sharing](https://drive.google.com/open?id=15IZY_2AKrNIhtcMSR3486cF3gR0&usp=sharing) <último acesso em: 31/03/2017>

A dinâmica do evento consiste em uma oportunidade na qual as/os voluntárias/os conhecem a história de famílias de comunidades com altos índices de vulnerabilidade, através da aplicação massiva de enquetes (questionários socioeconômicos) que nos ajudam a compreender mais sobre aspectos demográficos e socioeconômicos da comunidade para, posteriormente, gerar um diagnóstico que será apresentado à mesma. Assim, começa o trabalho para a implementação do projeto de moradias de emergência e de outros projetos de desenvolvimento comunitário.

Após a tabulação das enquetes, quando as informações coletadas são passadas para o banco de dados da organização, acontece a compilação das informações adquiridas, permitindo que se delimite especificidades do perfil de comunidade com as quais a organização atua. A partir dessa compilação é possível fazer o cruzamento de dados para traçar índices de desigualdades entre gêneros, que se relacionam com questões de moradia.

A cada moradia entrevistada tem-se a figura da/o chefe do lar, que representa a pessoa responsável por administrar as tarefas domésticas e que melhor sabe responder pelos membros que moram na casa. É a figura que está à frente da família na resposta do questionário aplicado. No ano de 2016 e em março de 2017, foram visitadas 774 casas, das quais 60% eram chefiadas por mulheres, enquanto 40% eram chefiadas por homens, demonstrando um total de 463 chefes de lar que se reconhecem pelo gênero feminino<sup>13</sup>.

Tratando-se de contexto social, cabe explicitar um recorte específico de raça sobre as comunidades visitadas. Das pessoas entrevistadas, 35,5% se considera de raça/cor preta e 45,3%, parda. Essa auto-determinação constitui 81% (total de 1926 moradoras/es) das pessoas entrevistadas nas comunidades.

---

<sup>13</sup> Usado aqui “que se reconhece”, pois durante a aplicação do formulário a resposta se dá por auto-determinação das/os entrevistadas/os. Se reconhecem como sendo do gênero feminino é o mesmo de se enxergarem como sendo do sexo feminino. Há a opção de “Outros” para aquelas/es que preferem não responder, contudo, cabe destacar que até no caso de transsexuais, estas/es preferem se autodeterminar como mulheres ou homens.

Do número apresentado, 35,4% das mulheres entrevistadas se considera preta e 46,8% se considera parda. Dentre as chefes de lar, 42,4% se considera de raça/cor preta e 45,0% se considera parda. A importância da compreensão desses números será retratada mais a frente, ao tratarmos da Teoria da Interseccionalidade.

De acordo com os dados, tem-se, em média, 3,5 pessoas morando sob os cuidados das chefes do lar mulheres. Esse número cai para 2,5 pessoas quando os chefes do lar são homens. Percebe-se, a partir do exposto, que as mulheres são responsáveis por mais pessoas morando em suas casas, o que aumenta o grau de dificuldade das tarefas doméstica a serem desempenhadas pelas mesmas.

De igual forma, faz-se relevante analisar os dados sobre os níveis de escolaridade entre mulheres e homens, bem como quais as principais justificativas para que tenham deixado os estudos. Segundo os dados, apenas 13% das mulheres acima de 18 anos entrevistadas completou o ensino médio e 6% não completou nenhum nível de escolaridade. O nível mais alto de escolaridade completado pela maioria das mulheres é o Ensino Fundamental I (4a série/5o ano), totalizando 40% das entrevistadas.

Entre os homens acima de 18 anos, 9% dos entrevistados completou o Ensino Médio e 9% não completou nenhum nível de escolaridade. O nível mais alto completado pela maioria dos homens é, igualmente, o Ensino Fundamental I (4a série/5o ano), com um total de 39%.

Durante a análise das alegações para abandono dos estudos antes da conclusão do ensino médio, é possível perceber uma disparidade de prioridades e responsabilidades assumidas por cada gênero.

Dentre as justificativas possíveis escolhidas pelas mulheres acima de 18 anos, 32% afirma ter renunciado aos estudos por conta da maternidade/paternidade, ou seja, para cuidar das/os filhas/os e 24% admite não ter tempo para estudar devido à necessidade de trabalhar. Dentre os homens acima de 18 anos, as principais justificativas abarcadas são a necessidade de

trabalhar (46%) e a falta de interesse acadêmico (23%). A justificativa relacionada à maternidade/paternidade foi levantada por somente 3% dos entrevistados.

Apesar dos índices de escolaridade das chefes de lar de gênero feminino serem superiores aos dos chefes de lar de gênero masculino, ao tempo da aplicação das enquetes socioeconômicas no ano de 2016 e março de 2017, 52% das chefes do lar mulheres estavam desempregadas, ao passo que 35% dos chefes do lar homens se encontravam na mesma condição.

Dentre as mulheres, acima de 18 anos, que estavam empregadas à época da entrevista, 31% trabalhavam com a carteira assinada, enquanto no âmbito dos homens, sob a mesma descrição, 30% trabalhava com a carteira assinada. A diferença percentual entre as/os desempregadas/os e as/os empregadas/os constitui a gama daquelas/es empregada/os em trabalhos informais. Para as mulheres o número é de 17%, para os homens é de 35%.

Cabe provocar a reflexão acerca do seguinte: nestas comunidades, as mulheres possuem níveis de escolaridade superiores aos dos homens, mas detêm as maiores taxas de desemprego.

Ademais, a renda média mensal das mulheres da comunidade, maiores de 18 anos, empregadas à época da pesquisa é de R\$ 817,96 (oitocentos e dezessete reais e noventa e seis centavos), enquanto a dos homens nas mesmas condições é de R\$ 1.149,21 (mil, cento e quarenta e nova reais e vinte e um centavos).

No âmbito das mulheres, acima de 18 anos, desempregadas, à época da aplicação das enquetes socioeconômicas, 52% não estava procurando emprego. As principais justificativas para a inatividade eram: I) necessidade de cumprimento das tarefas do lar (25%) e II) por não terem com quem deixar os filhos (25%).

Entre os homens, acima de 18 anos, desempregados, 31% não estava procurando emprego. As principais justificativas para a inatividade eram: I) por estarem doentes ou possuírem alguma deficiência impeditiva (22%) e II) por não

precisarem/quererem (19%). A opção sobre tarefas do lar foi escolhida por apenas 6% dos mesmos e a dificuldade de ter com quem deixar os filhos por 4%.

Frente ao exposto, percebe-se que há uma desproporção socioeconômica entre os gêneros, gerando uma maior fragilidade das mulheres periféricas, em sua maioria negras e pardas, moradoras das comunidades citadas. Esse perfil retratado, além de sofrer com inseguranças acerca de trabalho e renda – ocupando maiores postos informais e auferindo renda menor do que a dos homens – também suporta a maior parte da responsabilidade de arcar com os trabalhos domésticos em situações habitacionais precárias.

Para mais, analisando um panorama geral da condição das mulheres no Brasil:

- I. As mulheres são a maioria da população no Brasil: Estas somam são mais de 95 milhões, enquanto a população masculina cerca de mais de 89 milhões<sup>14</sup>
- II. Existem mais mulheres (85,5%) do que homens (83,2%) habitando em áreas urbanas<sup>15</sup>
- III. Mulheres detêm níveis de escolaridade maiores do que os homens, porém também maiores níveis de informalidade:<sup>16</sup> cerca de 12,5% das mulheres brasileiras possui o Ensino Superior completo enquanto somente cerca de 9,95% dos homens brasileiros mantém a mesma posição.<sup>17</sup> Ainda assim, atualmente, as mulheres ainda detêm as maiores taxas de informalidade no país, aumentando de “9,7%, no

<sup>14</sup> Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/index.html?loc=0&cat=1,2,3,4,-3,128&ind=4707> - de acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010 <último acesso em 18/04/2017>

<sup>15</sup> Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/index.html?loc=0&cat=1,2,-2,-3,128&ind=4710> <último acesso em 18/04/2017>

<sup>16</sup> Dados extraídos do SNIG: O Sistema Nacional de Informações de Gênero (SNIG) integra o projeto de estruturação de um amplo Programa de Estatísticas de Gênero no IBGE. Essa estruturação é fruto de um trabalho contínuo desenvolvido pela Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS) nos últimos anos, em parceria com outras áreas do IBGE e demais órgãos públicos diretamente interessados na produção e disseminação de indicadores e análises de gênero. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/index.html?loc=0> <último acesso em 17/04/2017>

<sup>17</sup> Dados extraídos do Censo de 2010, estima-se que atualmente sejam superiores ao apresentado.



primeiro semestre de 2015, para 13%, no primeiro semestre de 2016, enquanto para os homens a taxa passou de 6,9%, em 2015, para 9,7%, em 2016. “<sup>18</sup>

- IV. Mulheres negras ou pardas detêm menores níveis de escolaridade: Apenas 6,71% das mulheres negras ou pardas possuem Ensino Superior Completo contra 17,7% das mulheres brancas.
- V. Mulheres ganham em média salários menores do que os homens e mulheres negras ou pardas ganham, em média, os menores salários: Mulheres brasileiras ganham, em média, 67,6% dos salários dos homens. A renda média mensal das mulheres negras ou pardas no Brasil é cerca de R\$ 805,1 contra R\$ 1.383,00 para mulheres brancas, R\$ 1058,50 para homens negros e R\$ 1.975,00 para homens brancos<sup>19</sup>
- VI. Número de mulheres responsáveis pela família é maior do que homens: 87,2% das mulheres pretas ou pardas são responsáveis pela família/filhos, sem auxílio de cônjuge, contra 87,6% das mulheres brancas.<sup>20</sup>

Percebe-se que, no Brasil, as mulheres ainda possuem posição de maior fragilidade sócio-econômica em relação aos homens. Especificamente sobre o caso de mulheres que são responsáveis pela família sem cônjuge<sup>21</sup>, estas tendem a ser as únicas responsáveis pelo domicílio e pela família, tornando-as mais vulneráveis pela sobrecarga de afazeres domésticos e busca de manutenção econômica da família. Quando falamos de mulheres negras ou pardas, essa vulnerabilidade se acentua por possuírem os piores índices sociais e econômicos

---

<sup>18</sup> Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/161117\\_bmt\\_61.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/161117_bmt_61.pdf) Pág.11. <último acesso em: 17/04/2017>

<sup>19</sup> Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/index.html?loc=0&cat=1,2,3,4,-3,85,128&ind=4719> <último acesso em 17/04/2017>

<sup>20</sup> idem.

<sup>21</sup> Percentual de famílias em que a mulher era responsável pela família, nas famílias únicas e conviventes principais, residentes em domicílios particulares. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/index.html?loc=0&cat=-15,55,-17,-18,128&ind=4704> <último acesso em 17.04.2017>

em comparação com os outros grupos. Pelos dados apresentados pela organização TETO, constatamos que esse último é o perfil no qual as mulheres e chefes de lar mulheres das citadas comunidades se encaixam.

Estas são as mais afetadas pelas desigualdades produzidas pela discriminação de gênero, classe e raça – conceitos a serem discutidos na seção específica sobre a Teoria da Interseccionalidade. São estas que estão mais afastadas da possibilidade de exercício pleno de sua cidadania e usufruto dos direitos básicos previstos na Constituição de 1988 como: o acesso à educação, ao mercado de trabalho e à não discriminação com base em sexo.

Após traçado o perfil social das comunidades, seguidamente será analisado o contexto específico da questão habitacional das mesmas, também realizando sua distinção por gênero.

### **1.3. Contexto das moradias, acesso a serviços básicos e sua divisão por gênero**

No ano de 2016 foram entrevistadas 90 moradias na comunidade de Portelinha, 112 em Vila Kennedy, 226 em Jardim Gramacho e, no ano de 2017, 192 na comunidade de Parque das Missões e 154 em Guarany, gerando uma coleta de dados de 774 moradias. Mais especificamente, sobre a condição das moradias visitadas e a separação destas pelo gênero do chefe do lar, é possível destacar os seguintes dados:

A maioria das chefes de lar mulheres (48%), ao tempo da aplicação das enquetes, morava em casa de alvenaria/bloco<sup>22</sup>, 20% das mulheres habitava em um Barraco de madeira, lona, papelão e/ou metal e 18% morava em uma casa de madeira. Sobre os chefes de lar homens, 39% morava em casa de

---

<sup>22</sup> Uma casa de alvenaria é uma casa cujas paredes e alicerces foram feitos de tijolos, pedras ou ainda blocos de cimento, e não de madeira, por exemplo.

alvenaria/bloco, 28% em Barraco de madeira, lona, papelão e/ou metal e 21% em Casa de Madeira.

Nas moradias chefiadas por mulheres, há uma média de 2,5 cômodos dos quais, 1,1 são dormitórios, contendo 2,8 espaços para dormir<sup>23</sup>. Nestas moradias, há uma média de 3,5 pessoas sob a responsabilidade e cuidados da chefe de lar e as moradias têm, em média, 32 metros quadrados.

Naquelas chefiadas por homens, há uma média de 2,3 cômodos por casa dos quais, 1,0 é dormitório, contendo 2,3 espaços para dormir. Nestas moradias, há uma média de 2,3 pessoas sob a responsabilidade e cuidados do chefe de lar e as moradias têm, em média, 30 metros quadrados.

Das chefes de lar mulheres, 82% vive em um terreno próprio, porém irregular<sup>24</sup>, 8% em terrenos próprios regulares e 10% em terrenos alugados ou emprestados. Entre os chefes de lar homens, 81% vivia em terreno próprio irregular, 8% vivia em terreno próprio regular e 9% vivia em terreno alugado ou emprestado.

Nas casas chefiadas por mulheres, apenas 1% destas recebe água regularmente em casa, ou seja, é abastecida regularmente pela CEDAE com água encanada, pagando a conta pelo serviço prestado. Das moradias visitadas, 74% recebia água diretamente em casa, mas de forma irregular, ou seja, a água é recebida diretamente na casa, mas a partir de algum “puxado”<sup>25</sup>, sem pagar conta em função desta irregularidade. 21% não possui água direto em casa e tem que se deslocar até um ponto na comunidade para obtê-la.

---

<sup>23</sup> Espaços de dormir são contabilizados da seguinte forma: 1) Cama de casal = 2 espaços de dormir; 2) Cama de solteiro: 1 espaço para dormir; 3) Sofá: 1 espaço para dormir.

<sup>24</sup> O terreno irregular juridicamente é aquele sobre o qual a família não possui título de posse.

<sup>25</sup> O “puxado”, mais comumente conhecido como “gato”, significa dizer que as famílias anexam tubulações extraordinárias àquelas da CEDAE para obter água de forma irregular, ou seja, sem pagar pelo serviço, pois a estas não é provido o acesso à água potável de forma regular.

Nas casas chefiadas por homens, 1% recebia água regularmente em casa, 63% recebia água de forma irregular em casa e 26% tem que se deslocar até um ponto na comunidade para obtê-la.

Nas casas chefiadas por mulheres, 29% possuem banheiro à céu aberto, 20% possuem Fossa Séptica para realização das necessidades escatológicas, 24% das moradias está ligada à rede de esgoto regular e 7% não possui banheiro próprio. Naquelas chefiadas por homens, 29% possui banheiro à céu aberto, 19% possui Fossa Séptica, 18% está ligada à rede de esgoto regular e 10% não possui banheiro próprio.

Sobre o descarte do lixo produzido nas moradias, naquelas chefiadas por mulheres, 16% possui coleta de lixo regular em frente à casa, 55% têm de levar o lixo produzido para um ponto de coleta na própria comunidade, 9% joga o lixo na rua ou em um terreno baldio, 3% joga o lixo em um rio ou córrego e 16% das famílias queima o lixo produzido.

Naquelas chefiadas por homens, 17% possui coleta de lixo regular em frente à casa, 47% leva o lixo produzido até um ponto de coleta na comunidade, 11% joga o lixo na rua ou em um terreno baldio, 2% joga o lixo em rio ou córrego, 19% queima o lixo produzido e 2% o reciclam.

Mais especificamente sobre as questões habitacionais das favelas no Rio de Janeiro e no Brasil:

- 1) A maioria da população das favelas é feminina: no ano de 2010, o estudo do Censo expôs que, no Rio de Janeiro, mais de 1 milhão de mulheres habitava em favelas <sup>26</sup> enquanto que o número de homens não chegava a 1 milhão. No Brasil, mais de 50% da população residente em favelas era feminina.

---

<sup>26</sup> Estudo presente em:

[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd\\_2010\\_aglomerados\\_subnormais.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf)  
<último acesso em 19/04/2017>

- 2) A população mais afetada pela ausência de serviços básicos são homens e mulheres negras ou pardas: De acordo com o IBGE<sup>27</sup>, a proporção de domicílios urbanos no Brasil, que possuem saneamento básico inadequado<sup>28</sup>, tendo mulheres negras ou pardas como pessoa de referência pela casa, é de 36,5% contra 20,3% das casas chefiadas por mulheres brancas. No Rio de Janeiro esse contraste é de 24,7% para as casas chefiadas por negras ou pardas e 16,1% para as casas chefiadas por brancas. Tais proporções, a nível nacional, são de 37,1% para homens negros ou pardos contra 21,7% para homens brancos e, a nível municipal, são 26,5% para negros e pardos contra 18,6% para os homens brancos. Cabe lembrar que a pessoa de referência é equiparável à figura de chefe do lar, isso não exime que outras pessoas estejam morando com este/a. Tanto é que o total de mulheres negras e pardas que habitam em domicílios com saneamento inadequado, no Brasil, é de 15.289.590 milhões, enquanto que a população de homens negros ou pardos na mesma condição é de 15.112.054 milhões.<sup>29</sup>

Frente ao exposto, devemos olhar para a moradia de forma abrangente a fim de compreender que não é apenas a habitação que tornará a moradia mais digna, mas também toda a quantidade e qualidade de serviços públicos básicos que chegam até esta. Parece evidente que as mulheres, negras e pardas, periféricas e moradoras das comunidades são a gama mais diretamente afetada por essa precariedade. Percebe-se que os projetos urbanísticos “tem cumprido com o papel de legitimar o espaço das cidades como um território que reforça a desigualdade nas relações de gênero” (Alfonsin, 2009: 257), de raça e de classe, de forma a desfavorecer as mulheres, em especial, o perfil analisado acima.

---

<sup>27</sup> Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/index.html?loc=33,33U,0&cat=15,16,17,18,20,128&ind=4671>  
<último acesso em: 19/04/2017>

<sup>28</sup> idem.

<sup>29</sup> Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/index.html?loc=33,33U,0&cat=1,2,3,4,-3,20,128&ind=4673> <último acesso em 19/04/2017>

Como bem analisado por Betânia Alfonsin:

A cidade não equipada, ou a “não-cidade” ocupada para fins de moradia, se torna o cotidiano duro para o conjunto da população de baixa renda, é ainda mais injusta e dura com as mulheres pobres. São elas que sentem na carne a precariedade do acesso aos bens materiais e simbólicos produzidos pela cidade. (Alfonsin, 2009: 255)

Conclui-se que a qualidade da moradia, sua localização, a qualidade e quantidade de serviços básicos que chegam até esta, têm grande influência na extensão da jornada de trabalho doméstico e no grau de dificuldade em desenvolvê-lo cotidianamente. (Alfonsin, 2009: 255). As mulheres que chefiam as moradias nestes espaços, além de todas as responsabilidades domésticas que assumem, ainda tem que suportar a vulnerabilidade produzida pela ausência de planejamento urbano e habitacional que promova qualidade das moradias e serviços básicos.

É necessário pensar em medidas representativas nas políticas de planejamento de habitação, que entendam os processos de interseção em relações sociais permeadas por dominações de gênero, raça e classe.

Assim, faz-se necessário vislumbrar quais os manuais jurídicos que tutelam o Direito à Moradia no Brasil, qual o histórico de seu surgimento e qual papel desempenharam na urbanização do país. É igualmente indispensável compreender o histórico de surgimento das comunidades e sob qual panorama histórico este acontecimento se deu. Assim, será possível entender a composição atual das favelas e a historicidade da vulnerabilidade feminina nelas residente.

## Capítulo 2 - Direito de Moradia no Brasil: a necessidade de reposicioná-lo sob a lente interseccional

*“Não há um  
canto de favela  
que não guarde  
uma história.*

*Não há  
um canto  
de favela  
que não tenha  
um conto  
pra contar.  
- Deley de Acari*

Todo o processo de urbanização e regularização fundiária para fins de moradia realizado no Brasil foi baseado em um arcabouço jurídico que permitiu a fragmentação da cidade, tornando-a uma perpetradora das desigualdades de gênero, raça e classe. Esse contexto desigual, observado até hoje, vulnerabiliza camadas específicas da sociedade, em detrimento de outras, impedindo que possam exercer plenamente seus direitos humanos fundamentais. O processo urbanístico se deu de forma a não concretizar aquilo vislumbrado pelos manuais jurídicos, tornando a realidade das cidades brasileiras um local reprodutor da fragmentação sócio-econômica dos espaços e dos indivíduos.

Essa polarização histórica entre os “excluídos” e os “incluídos”, gerando uma verdadeira segmentação social, não pode ser dissociada do histórico escravista e patriarcalista sob o qual as cidades brasileiras foram erguidas. As desigualdades permeiam cada esquina.

Todas essas questões abordadas servem para confirmar a necessidade de se compreender a cidade como um território diverso, demandado distintamente por diferentes segmentos sociais. Não se pode esquecer que as moradias, localizadas nessa cidade plural, precisam ser, portanto, vislumbradas sob diferentes perspectivas para que atendam às diferentes necessidades. Cabe destacar que a moradia digna é necessária para que qualquer cidadão possa se desenvolver de forma plena e exercer integralmente todos os seus direitos fundamentais.

As interseções de raça, classe e gênero se esbarram em áreas específicas das cidades, como já demonstrado anteriormente. A vulnerabilização desse grupo específico demonstra a necessidade de incluir as mulheres, moradoras de áreas precárias, em sua maioria negras, no rol de atores pensantes das políticas habitacionais. Concretizar os manuais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário e os direitos constitucionalmente previstos é um dever do Poder Público: “A Conferência Mundial da Mulher de 1995 considera que a emancipação da mulher é condição básica para a justiça social, que só será alcançada mediante a eliminação das atitudes discriminatórias e das estruturas sociais e econômicas injustas.”<sup>30</sup>. De qual forma, se não pela representatividade e inclusão participativa, poderão estas mulheres se emancipar socioeconomicamente?

Neste capítulo, será apresentado a forma como a urbanização foi implementada no Brasil, formando as cidades fragmentadas em que a maior parte da população vive hoje. Dentro desse panorama, identificaremos a historicidade da legislação urbanística, da legislação sobre direito à moradia, o histórico de surgimento das favelas cariocas e quais os novos rumos vislumbrados pelo direito à moradia no que concerne a desigualdade de gênero.

---

<sup>30</sup> Disponível em: [http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito a Moradia no Brasil.pdf](http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito%20a%20Moradia%20no%20Brasil.pdf) <último acesso em 06.06.2017>



## **2.1. Cidades partidas: Urbanização e Surgimento das Favelas no Rio de Janeiro**

Retomando o panorama anteriormente traçado sobre a urbanização brasileira e a construção desigual das cidades, busca-se apontar sob qual quadro jurídico o exposto processo de urbanização foi feito. É importante destacar que proponho uma visão holística do que é moradia, entendendo esta composta não só pelo local de habitação, mas também por todos os serviços básicos garantidos constitucionalmente, necessários à vivência digna de qualquer pessoa como: água, saneamento básico, energia elétrica, educação gratuita de qualidade, postos de saúde bem equipados, mobilidade eficiente, segurança, dentre outros.

Cabe destacar que o direito à moradia é reconhecido internacionalmente como um direito humano, em diversos tratados e declarações dos quais o Brasil é signatário como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, na Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, na Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976, na Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e na Agenda Habitat.

Por isso, faz-se necessário trazer a perspectiva jurídica de urbanização da cidade em sua integralidade, porque nela estão constituídas as moradias e tudo que engloba uma vivência plena e digna nestas.

Além da falta de planejamento adequado para acolher os deslocamentos populacionais, o processo de crescimento dos centros urbanos brasileiros foi, igualmente, desenvolvido sem uma base jurídica adequada, se dando sob o paradigma jurídico do civilismo clássico do Código de 1916, que não correspondia às necessidades de enfrentamento desse fenômeno (Fernandes, 2006: 5).

O marco jurídico-urbanístico somente passa a existir após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a revolucionária inserção de um capítulo sobre política urbana, sendo posteriormente consolidado pelo Estatuto da Cidade de 2001. O próprio Estatuto propõe a revogação do paradigma civilista, devendo a propriedade imobiliária cumprir uma função sócio-ambiental para que seja reconhecida. Ademais, concretizou a série dos direitos coletivos, como: o direito social de moradia; direito à preservação ambiental e direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados.

A criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por exemplo, são reconhecidas positivamente no plano internacional por causarem impacto direto na dinâmica do mercado imobiliário ao reservarem áreas específicas para habitação da população de menor poder aquisitivo.

Este avanço promoveu o reconhecimento do direito de posse dos milhões de moradoras e moradores das favelas e periferias e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios relacionados à essa política (Rolnik, 2009). A partir deste momento, a integração socioespacial da cidade deve, portanto, ser observada dentre os objetivos do planejamento urbano, a fim de se que se cumpra com a função social da cidade.

Em 2000, o direito social à moradia foi acrescentado à Constituição Federal de 88 pela Emenda Constitucional n. 26, reconhecendo plenamente o direito dos moradores em assentamentos informais consolidados em áreas urbanas públicas ou privadas a permanecerem nessas áreas (Fernandes, 1997). Esse direito subjetivo é juridicamente constituído e deve ser levado em conta para qualquer ação discricionária do poder público quando da regularização fundiária.

A tradição civilista foi quem determinou o privilégio dos direitos individuais de propriedade imobiliária e impossibilitou a intervenção do Estado na criação de uma ordem urbanística que abarcasse interesses coletivos durante o crescimento urbano brasileiro nos últimos dois séculos (Fernandes, 2006: 4)

Essa tradição apresenta a imagem da propriedade imobiliária quase exclusivamente como uma mercadoria, restringindo o seu “aproveitamento econômico” aos interesses individuais do proprietário (Rolnik, 2015: 258). Esse projeto urbanístico proporcionou uma exclusão sócio-política de grande parte da população sobre os processos decisórios durante o processo de urbanização das cidades brasileiras (Fernandes, 2006: 5).

Cabe destacar que a classe dominante da época era – e ainda o é – composta, predominantemente, por homens brancos. Mulheres brancas tinham uma participação restrita no posicionamento de demandas acerca dos processos urbanísticos e homens negros e, principalmente, mulheres negras foram deixadas de lado quando do planejamento das cidades e da composição habitacional brasileira.

O planejamento tecnocrático foi baseado em regras urbanísticas elitistas que desconsideraram as diferentes realidades sócio-econômicas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades, essa tradição de planejamento tecnocrático tem sido extremamente eficaz para a renovação dos ganhos do capital imobiliário e, por conseguinte, para a determinação do lugar dos pobres na cidade. (Fernandes, 2006: 4). O efeito de urbanização calcada em preceitos civilistas é bem explicitada por Edésio Fernandes, que destaca a exclusão e a ilegalidade resultantes:

É dessa tensão entre civilismo e urbanismo tecnocrático que se alimentam a informalidade urbana e a exclusão sócioespacial – e é nesse contexto que o direito tem sido um dos principais fatores que produzem a ilegalidade urbana. Longe de ser inofensiva, a omissão estatal e/ou a ação estatal tecnocrática têm servido para determinar o padrão excludente da urbanização no Brasil, proliferação de processos informais de produção de assentamentos humanos essencialmente precários. Como resultado, todo um processo de questionamento dessa ordem jurídica excludente e segregadora tem acontecido no Brasil e em diversos países latino-americanos, combinando um movimento crescente de justiça informal e pluralismo jurídico. (Fernandes, 2006: 5)

Ainda assim, a determinação do direito coletivo ao planejamento das cidades, determinando a participação de todos na elaboração urbana de acordo com critérios sócio-econômicos, está expressa constitucionalmente, obrigando municípios com mais de 20.000 habitantes de formularem seus Planos Diretores, reconhecendo este direito à participação democrática no processo decisório da ordem urbanística e de gestão das cidades. É a Lei do Plano Diretor Municipal, portanto, que ditará em que condições e em que medida a propriedade – pública e privada – está cumprindo sua função social. (Fernandes, 2006: 6)

É válido salientar a descentralização administrativa proposta pela Constituição, na qual os municípios passaram a ter responsabilidades em áreas fundamentais, como a garantia do bem-estar de todas/os as/os cidadãs/ãos, ordenando a cidade com base no desenvolvimento das funções sociais, a partir do estabelecimento do Plano Diretor.

Tais iniciativas conseguiram politizar a questão de acesso ao solo urbano, principalmente no tocante ao direito à moradia. A maior politização do direito urbanístico resulta em uma maior participação popular na defesa de interesses sociais e coletivos. Concluimos, portanto que:

Em grande medida, a informalidade urbana no Brasil, no tocante ao acesso à terra e à moradia decorre da tradição civilista e dos direitos individuais, bem como do caráter elitista das leis urbanísticas brasileiras. Aqueles municípios que fizeram algum esforço de planejamento urbano fizeram-no de forma a desconsiderar as realidades socioeconômicas das cidades, reservando para os pobres lugares fora das áreas do mercado, tais como áreas públicas ou ambientalmente inadequadas à presença humana. (Fernandes, 2006: 9)

Percebe-se, que a construção de cidade e, conseqüentemente, do zoneamento habitacional, se deu sob a égide das categorias dominantes da época, que não abarcavam a população carente. Mais ainda, não abarcavam o perfil protagonista do presente trabalho. Além de não englobá-lo, não houve qualquer preocupação em pensar como uma não-cidade perpetraria desigualdades de gênero e raça a

ponto de influenciar na sua emancipação sócio-econômica e independência de escolhas, a partir da oportunidade que uma cidade integrada poderia oferecer.

A partir dessa conscientização, vislumbra-se o surgimento das iniciativas governamentais que tem por objetivo sanar esses danos históricos causados à população de baixa renda, composta predominantemente de mulheres negras.

Cabe apontar como a imposição da dicotomia entre o público e privado desde a época do Brasil Império, deixou as mulheres de fora dos cargos de alto prestígio, onde pudessem representar seus interesses no panorama de urbanização das cidades brasileiras. Se as mulheres brancas, de classe média, somente começaram a adentrar a discussão sócio-política espacial tardiamente, as mulheres das classes trabalhadoras advindas das zonas rurais e as mulheres negras que constituíram as zonas atualmente denominadas de favela, até os dias de hoje, possuem sub-representação nos assentos políticos e acadêmicos destinados a pensar melhorias nas habitações e na cidade.

Nesse momento, será tratado de forma mais específica, o contexto de urbanização do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, das Favelas da cidade, formando esse espaço dual, fragmentado, onde as mulheres protagonistas do presente estudo estão inseridas.

Qualquer reflexão histórica feita sobre o Rio de Janeiro deve necessariamente contemplar a questão específica da sua configuração. O espaço não é um simples suporte passivo, em que se projeta a própria sociedade, ele se manifesta mais como uma variável em si dessa projeção, sendo um instrumento político central que consolida e reproduz as estruturas desiguais de apropriação do solo urbano. (Golçalves, 2003: 24) A população carioca cresceu mais de 200% entre os anos de 1872 e 2000, indo de uma população de 274.972 mil para uma de mais de 5 milhões.

As heranças do sistema escravista de clientelismo e patronagem, têm servido para o bloqueio da instauração de um sistema de reciprocidade fundado

na cidadania (Queiroz, 1999: 2) caracterizando um processo urbano baseado na desigualdade e na pobreza.

Em razão desse papel político da cidade, a nossa história urbana recente tem sido centralmente marcada pelos modos de produção e circulação da moradia e pelos de gestão do solo urbano e de distribuição dos equipamentos e serviços que atendam às necessidades de consumo urbano diferenciado e diferenciador das classes médias. (Queiroz, 1999: 5)

As primeiras pesquisas sobre as desigualdades cariocas realizados por Vetter, que datando do início da década de 70, estudaram a distribuição da população por segmentos de renda, já propondo uma concepção da Região Metropolitana do Rio em uma estrutura núcleo-periferia (Queiroz, 1999: 7).

Através de um estudo aprofundado sobre a cidade, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro indica que a divisão e hierarquia de classes é o principal princípio de divisão do espaço metropolitano do Rio de Janeiro. Demonstra, também, que a década de 80 foi caracterizada por um aumento geral das pessoas desfrutando melhores condições de moradia, as áreas populares, no entanto, mantiveram percentuais abaixo dos observados na região metropolitana.

A fragmentação das cidades no contexto carioca é um retrato de como se deu a política de urbanização no país. É importante destacar que a gama social dominante, predominantemente branca e masculina, contribuiu para a construção de uma segregação espacial calcada nas desigualdades de gênero e raça nas cidades brasileiras. O Rio de Janeiro, região onde se concentravam grande parte dos escravos da época do Brasil Império, é uma das cidades protagonistas da perpetração dessa política urbana elitizada e masculinizada. A conjuntura habitacional dentro desse panorama, seguiu os preceitos patriarcais embranquecidos da elite brasileira, aquela que protagonizou a construção das cidades urbanas.

Ainda que vislumbremos enormes mudanças nos quadros urbanísticos e habitacionais nacionais, ainda se questiona: Cidade e Moradias de quem para quem?

Raquel Rolnik em seu artigo: Territórios negros nas cidades brasileiras, apresenta uma discussão mais do que plausível para o presente trabalho, sobre quais as gamas sociais constituidoras das favelas cariocas. Sua concepção de território urbano perpassa a idéia de que este é um espaço vivido, obra coletiva construída peça a peça por um certo grupo social. (Rolnik, 1989: 2).

Assim, cabe adiantar a discussão de que o espaço urbano é vivido de forma distinta por diferentes extratos sociais, sendo assim uma cidade e um zoneamento habitacional pensado apenas por um desses extratos, resulta em uma burocratização de exercício pleno dos direitos fundamentais, pelas parcelas sociais que não fizeram parte do “pensar a cidade”.

Na cidade do Rio de Janeiro, em 1860, havia 100 mil escravos para uma população total de 250 mil habitantes. Os quilombos, zona libertada da escravidão, não se situavam somente em zonas rurais, mas também em zonas urbanas. Esses locais ou eram cômodos e casas coletivas no centro da cidade ou núcleos semi-rurais – as roças das periferias urbanas. (Rolnik, 1989: 5). Darcy Ribeiro complementa ao informar que grande parte desses negros dirigiu-se às cidades, onde encontravam um ambiente de convivência social menos hostil. Constituíram, originalmente, os chamados bairros africanos, que deram lugar às favelas. (Ribeiro, 1995: 222)

O Rio de Janeiro também embranqueceu após a abolição, embora em menor grau. Se em 1872, pretos e pardos eram quase a metade da população da cidade, em 1887 estes representavam 37% da população total. No entanto, essa região continuou sendo a área de maior concentração de negros do Sudeste. A redefinição territorial por conta do crescimento e embranquecimento populacional, obrigou uma adaptação da cidade senhorial-escravista aos padrões da cidade capitalista (Rolnik, 1989: 6).

A face urbana desse processo é uma espécie de projeto de limpeza da cidade, baseado na construção de um modelo urbanístico e de sua imposição através da intervenção de um poder municipal recém-criado. Um dos principais

alvos de intervenção foram, justamente, os territórios negros. A violência dessa transformação foi maior no Rio de Janeiro, não só porque a cidade era maior e mais importante, mas sobretudo porque, na virada do século, era ainda uma cidade muito negra (Rolnik, 1989: 7). Na cidade que se quer civilizada, europeizada, o quilombo é uma presença africana que não pode ser tolerada. (Rolnik, 1989: 8)

Em matéria de reforma urbana e operação limpeza, o caso do Rio de Janeiro foi mais drástico e violento. A vidara do século ficou conhecida na cidade como a “era do bota-abaixo”. A gentrificação da área portuária atingiu massivamente os quilombos cariocas (Rolnik, 1989: P. 9).

Dados de 1980 mostram que 48% dos não-brancos economicamente ativos empregavam-se no serviço doméstico, 17% na indústria e 16% não tinham profissão alguma. Grande parte dessa população preta e parda habitava os velhos casarões do Centro, aqui também recém-abandonados como moradia da classe dominante, que começara sua peregrinação em direção à privacidade e exclusividade da Zona Sul (Rolnik, 1989: 9).

As obras de remodelamento do espaço urbano central carioca provocaram uma das maiores crises de habitação que a cidade viveu. A grande expulsão do Centro resultou na ocupação dos morros, produzindo as favelas, e em uma expansão para os subúrbios, seguindo os caminhos das linhas do trem. O território negro nos subúrbios e morros que circundavam a cidade, no final do século, vai dar lugar, então, à habitação densa do morro, que será, a partir daí, o território mais caracterizadamente negro da cidade do Rio de Janeiro (Rolnik, 1989: 10). Assim sendo, pode-se afirmar que os espaços da favela não surgiram de maneira espontânea.

No Rio de Janeiro a luta pela apropriação do solo urbano acabou por consolidar as favelas como os espaços mais caracterizadamente negros da cidade. A resposta a essa situação foram, no caso do Rio de Janeiro, os programas de remoção de favelas, que atuaram com intensidade na década de



60. (Rolnik, 1989: 13). Não à toa, a população de favelados na cidade do Rio passou de 7,1% em 1950 para 18,7% em 2000 (Gonçalves, 2013: 25).

No presente trabalho, não cabe discutir o processo de remoção das favelas durante a época supracitada, o que se apresenta é a tentativa de embelezamento da cidade e de controle dos espaços negros considerados como caóticos. A prática pode ser considerada como um sinônimo para embranquecimento dos espaços, uma vez que visava organizar os corpos negros, e por consequência, desorganizava as manifestações culturais e religiosas, nos blocos de concreto.

Se em 1960, pretos e pardos representavam 30% da população da cidade, em 1980 a proporção eleva-se para 34,78%. No entanto, sua distribuição pelos bairros do Rio de Janeiro é bem desigual. A predominância de brancos é bem marcada na Zona Sul. No caso dos subúrbios, em 1980 têm mais de 40% de sua população composta por pretos e pardos (Rolnik, 1989: 14).

No entanto, em alguns desses locais há uma desproporção entre o número de homens e mulheres no interior da população negra. Em bairros como Copacabana, são mulheres 70% dos não-brancos o que provavelmente indica enorme contingente de empregadas, faxineiras, copeiras e arrumadeiras negras, necessário para a sobrevivência desse bairro eminentemente branco da Zona Sul Carioca em 1950 (Rolnik, 1989: 13).<sup>31</sup>

Se esses podem ser considerados indicadores de segregação, é legítimo concluir que o escurecimento da cidade foi acompanhado por demarcações territoriais mais claras. Se hoje a população preta e parda está cada vez mais longe da vista e do alcance da Cidade Maravilhosa, nas áreas onde há proximidade (e não mistura!) a conjuntura atual é de guerra civil. De qualquer forma, a violência das incursões policiais nesses locais tem contribuído para

---

<sup>31</sup> Cabe destacar que essa decorrência lógica se dá pelo fato de que as pesquisas do CENSO da época consideravam as pessoas presentes na habitação no momento da pesquisa. A grande quantidade de mulheres negras pode demonstrar como estas mulheres tiveram que se adequar aos empregos que as mulheres brancas já não mais queriam, demonstrando a desproporção histórica sócio-econômica de gênero, raça e classe.

reforçar a demarcação desse território como zona inimiga e, conseqüentemente, para estigmatiza-lo ainda mais (Rolnik, 1989: 14).

Como bem explicita Antônio Sérgio Guimarães em seu livro “Classes, Raças E Democracia”:

A invisibilidade da discriminação racial no Brasil, se deve ao fato de que os brasileiros, em geral, atribuem, à discriminação de classe a destituição material a que são relegados os negros. O termo "classe", utilizado dessa maneira, passa a significar ao mesmo tempo, condição social, grupo de status atribuído, grupo de interesses e forma de identidade social. (Guimarães, 1995: 43)

Percebe-se que não há nada de espontâneo na forma como a geografia urbana do cartão postal brasileiro se deu. Fruto de urbanização política, servindo aos interesses de classe, cor e gênero específicos, o acesso condicionado ao solo urbano gerou uma segregação sócio-espacial cruel. Sendo assim, indaga-se, quais os efeitos diretos, deste processo, na emancipação dos grupos que não fizeram parte do delinear das linhas geográficas que demarcam a cidade? Em especial, das mulheres, moradoras de periferia, com classe e cor bem marcados?

Após o delinear histórico do direito à moradia e à cidade no contexto brasileiro, é importante vislumbrar os instrumentos jurídicos e políticos que regulam esses direitos.

## **2.2. Regulação jurídica e políticas públicas sobre o Direito à Moradia**

Neste momento, o objetivo é apresentar concretamente quais os mecanismos jurídicos e políticos reguladores do Direito à Moradia no Brasil. Já vislumbramos o contexto urbanístico-político de criação das cidades e de acesso ao solo urbano, faz-se necessário, portanto, entender como o Direito regula o tema. O Direito Urbanístico é de competência concorrente da União, dos Estados

e do Distrito Federal. Aos municípios também é assegurado a possibilidade de legislar sobre a matéria<sup>32</sup>.

A Constituição Federal de 1988, determina como princípios fundamentais que devem orientar toda a atividade público-privada no que concerne o direito de morar, principalmente, da população de baixa renda: a cidadania<sup>33</sup>, a dignidade da pessoa humana<sup>34</sup>, a erradicação da pobreza<sup>35</sup>, a construção de uma sociedade justa<sup>36</sup>, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos sem qualquer tipo de discriminação por raça, sexo, cor e quaisquer outras formas de preconceito<sup>37</sup>. Ademais, nas disposições dos Artigos 5º e 6º, relacionadas com direitos individuais e sociais, o direito à moradia é condição indispensável para sua efetivação. (Alfonsin, 1997: 64). O próprio artigo 5º, em seu inciso XXIII determina que a propriedade deve atender à sua função social.

A Constituição confere as competências municipais em matéria de disciplina de solo urbano, em seu Título III, possibilitando a intervenção do poder municipal para intervir em território local, a fim de adequá-lo aos fins de bem-estar devido à sua população. O Capítulo II do título VII trata da política urbana, também define competência da União e dos Estados, além de detalhar como o Poder Público Municipal pode intervir no território local. (Alfonsin, 1997: 61)

O artigo 29 da CF/88, em seus incisos X e XI, garantem a “*cooperação das associações representativas no planejamento municipal*” e a possibilidade da elaboração de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros por livre iniciativa da população. O Artigo 30, do mesmo manual jurídico, em seus incisos I e II, discorre sobre as faculdades legislativas do município e sua suplementação federal e estadual. O inciso VIII do mesmo

---

<sup>32</sup> Artigos 29 e 30 CF/88

<sup>33</sup> Artigo 1º, II CF/88

<sup>34</sup> Artigo 1º, II CF/88

<sup>35</sup> Artigo 3º, III CF/88

<sup>36</sup> Artigo 3º, I CF/88

<sup>37</sup> Artigo 3º, IV CF/88

artigo, retira qualquer dúvida sobre os poderes outorgados ao município em relação ao respectivo território: “*promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.*”. (Alfonsin, 1997: 62). Ao município cabe a elaboração do plano diretor e da previsão das condições de cumprimento da função social da propriedade, além de sancionar a utilização inadequada do território por particulares que não cumpram com o mencionado, por meio de tributação.<sup>38</sup> O artigo 183 da CF/88 prevê a usucapião moradia e a concessão real de uso, como forma de regularização fundiária.

O Código Civil Brasileiro, Lei 3.071 de 1916, no Título I do Livro II<sup>39</sup>, da parte especial, disciplina a questão da posse de coisa imóvel, conceito que mais diretamente dialoga com a regularização fundiária. O Código tratou de regular as diversas formas pelas quais a posse se dá, classificando-a, por exemplo, com “justa ou injusta”, e, como “de boa ou de má-fé”. Dessa forma, faz-se possível prever os efeitos sobre a forma de aquisição da posse nos espaços físicos onde a regularização incidirá, possibilitando a proteção dos possuidores ou a repressão da forma de sujeição dos imóveis por eles adotada (Alfonsin, 1997: 46).

A competência de Pessoas Jurídicas de Direito Público Interno para dispor daquele que constituem os bens públicos de “uso comum” de forma gratuita ou onerosa está prevista no artigo 68 do mesmo Código, sempre com ressalva de que tal poder da Administração somente pode ser exercido “nos casos e forma que a lei prescrever”<sup>40</sup> já que os bens públicos, de regra, “não perdem a inalienabilidade, que lhes é particular”. De fato, o Poder Público só pode dispor dos bens dominiais, para dispor de bens de outra natureza, é

---

<sup>38</sup> Artigos 182, parágrafo 4º e 156, parágrafo 1º da CF/88

<sup>39</sup> Artigos 485-523, respectivamente, do Código Civil de 1916

<sup>40</sup> Artigo 67 do Código Civil de 1916

necessária a concordância expressa do Poder Legislativo em transformar o bem determinado em bem dominial.

O Decreto-Lei 9760 de 1946 cria os procedimentos legais de transferência da posse e, ou, propriedade de imóveis da União. A disposição sobre as terras tem como pré-requisito principal, o prévio consentimento legal. O detalhamento procedimental posterior tem por objetivo procurar garantir, ao lado da proteção devida ao patrimônio público, a possibilidade de sua utilização pelo particular, sempre que em mãos privadas o patrimônio público seja melhor preservado, ou atenda necessidades sociais comprovadas. Nesse mesmo Decreto, no Capítulo VI, trata-se das terras devolutas<sup>41</sup> e a justificação para sua posse.

Decreto-Lei 2398 de 1987: revogou quase todo o título III do Decreto 9760, justamente na parte em que ele tratava da alienação dos bens imóveis da União e dos imóveis utilizáveis sem fins residenciais

Em 1967, através do Decreto-Lei 178, o Decreto 9760/46 ganhou mais agilidade nos procedimentos de transmissão e domínio ou posse de imóveis da União, inclusive de forma gratuita, aos estados e municípios. Pessoas físicas e jurídicas também podem usufruir desse benefício, contanto que demonstrado o *interesse social*. Bethânia Alfonsin indica para as melhorias possíveis trazidas pelas modificações ao Decreto-Lei 9760, ao vislumbrar uma regularização fundiária dos espaços públicos ocupados por população de baixa renda menos burocrática.

O Decreto-Lei 271 de 1967 trata especificamente da matéria de concessão de uso dos imóveis urbanos – matéria inclusive prevista constitucionalmente no capítulo “Da Política Urbana” – inspirando toda a legislação de competência de pessoas jurídicas de direito público interno interessadas em usar a concessão

---

<sup>41</sup> **Terras devolutas** são **terras** públicas sem destinação pelo Poder Público e que em nenhum momento integraram o patrimônio de um particular, ainda que estejam irregularmente sob sua posse. O termo "**devoluta**" relaciona-se ao conceito de **terra** devolvida ou a ser devolvida ao Estado. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27510-o-que-sao-terras-devolutas/> <último acesso em: 16.05.2017>

como forma de regularização. A Lei 6015 de 1973: disciplina os registros públicos no País e, de acordo com Bethânia Alfonsin, constitui um dos maiores obstáculos para a regularização fundiária no Brasil. O Título V prevê quais documentos relacionados com as diversas formas de aquisição de bem imóveis.

A Lei 4132 de 1962: dispõe sobre a desapropriação por interesse social. A Lei, em seu artigo 1º assim determina: “*A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal*”. Mais uma vez, vislumbra-se a adequação ao interesse e ao bem-estar social.

A Lei 8.666 de 1993 regula as licitações para regularização fundiária. Após modificação pela Lei 8.883/94, o processo licitatório será dispensado nos casos de alienação, concessão do direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destináveis ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da Administração Pública especificamente criados para esse fim.<sup>42</sup>

O Decreto Lei 1876 de 1981 e a Lei 7450 de 1985, esta última modificando o artigo 1º do referido decreto, isenta de foros e taxas de ocupação, referentes a imóveis de propriedade da União, pessoas consideradas carentes, assim entendidas aquelas cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo do sustento próprio e de sua família.

Mais especificamente sobre áreas carentes de regularização fundiárias, com é o caso das favelas, seus moradores possuem a composses ou posse múltipla, ou seja, uma posse de uma multidão de pessoas, sobre uma área imóvel, sem limites determinados que extremem um possuidor do outro (Alfonsin, 1997: 47). Nesse caso, a maioria dos residentes de comunidades

---

<sup>42</sup> Artigo 17, letra f da Lei 8666/93

carentes, não possui título de posse sobre o imóvel, tornando a permanência de sua moradia frágil aos olhos do ordenamento jurídico.

Além da carência do título de posse, cabe destacar que as irregularidades do local da Favela vão desde a carência de infra-estrutura adequada para uma habitação livre de riscos de sua população, até a ausência de fornecimento de serviços básicos como água própria para consumo e saneamento básico, dentre outros.

A “coisa existente per se”, no caso, é disputada entre o titular de uma liberdade garantida pela lei, o proprietário, e o titular de outra liberdade que, embora não garantida, é devida. Pode-se dizer que o primeiro tem direito de reagir contra a ação do Estado, enquanto o segundo tem o direito de reagir tanto contra a omissão do proprietário, quando esse não cumpre a função social do seu direito (art. 5º, inc. XXIII da C.F./88), como contra a omissão do Estado, quando esse não implementa as políticas públicas indispensáveis a outro tipo de *regularização*, ou seja, aquela que promove a melhor distribuição de renda e reduz as desigualdades sociais (arts. 3º e 182, parte final da CF/88). (Alfonsin, 1997: 56)

Se a posse é exercida com ânimo de dono e por tempo suficiente, segundo a lei, há aquisição da propriedade a ser regulada pela via do usucapião. A população carente, sem condição de arcar com custos de um advogado, pode recorrer à Defensoria Pública para auxílio no pleito. Para o caso, desempenham as disposições do Código Civil de 1916 dos artigos 550 a 553 e da CF/88, o artigo 183, relativas à essa forma de aquisição da propriedade. Se a posse for exercida sobre espaço físico pertencente à uma entidade paraestatal ou autarquia, por exemplo, cujos fins são, justamente, os de facilitar a aquisição de moradia por pessoas de baixa renda, nada impede que a regularização fundiária se dê por Concessão do Direito Real de Uso ou por alienação negociada pela própria entidade (Alfonsin, 1997: 58).

Mais especificamente sobre instrumentos jurídicos de regularização, daremos destaque à 8 deles:

- 1) Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS: o zoneamento “consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo, ou das características arquitetônicas”. (Alfonsin apud SILVA, José Afonso, 1997: 66.). Estas visam reconhecer como legal o zoneamento que respeite o contexto imposto por necessidades especiais sociais, as quais conduziram parte da população a instalar-se num espaço da cidade que a própria comunidade zoneou, por exemplo, para a sua moradia, coagida por invencível estado de necessidade (Alfonsin, 1997: 69). Tais zonas servem para compatibilizar a função social da propriedade com a função social da cidade e podem advir do Poder Público Municipal para dar eficácia ao Artigo 30, VIII e à parte final do Artigo 182 da CF de 88.
- 2) Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: O inciso I, do parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição federal, que exige “*do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sobe pena, sucessiva, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios*”, determina uma sanção àquele proprietário que não cumprir com o princípio constitucional da função social da propriedade. Essa exigência leva em conta as necessidades dos outros habitantes que encontram dificuldade em concretizar o seu direito à moradia em sua plenitude. À lei federal de desenvolvimento urbano compete estabelecer critérios e procedimentos gerais, enquanto ao plano direito e ao plano urbanístico local, à nível municipal, cabe definir a aplicação eficaz dos instrumentos destinados à garantir a função social a propriedade (Alfonsin, 1997: 69).
- 3) Plano Diretor: É o principal instrumento de ordenação do espaço urbano (Alfonsin, 1997: 73). A sua previsão na Constituição Federal, deu ao plano força em toda a tividade pública e privada ligada ao solo



urbano. O texto constitucional “sediou nele a investigação do cumprimento da função social da propriedade, a depender de o seu exercício atender, ou não, às exigências fundamentais de ordenação da cidade (Artigo 182, parágrafo 2º da CF/88) (Alfonsin, 1997: 73). Ao Poder Público Municipal compete, a fim de fazer valer a função social da propriedade, em sede de disciplina dos direitos individuais ou visando o bem-estar e a justiça sociais, buscar em outras fontes, que não o plano, parâmetros para satisfazer e fazer valer a função social.

- 4) Operação Interligada: permite que qualquer proprietário requeira ao município, a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou seja outros, de sua propriedade, desde que se obrigue a construir e a dar, à municipalidade, habitação de interesse social para a população favelada.” (Alfonsin apud Silva, 1997: 76).
- 5) Concessão do Direito Real de Uso: Está previsto no Código Civil em seus artigos 742 a 745 e no Decreto-Lei 271/1967, que ampliou esse direito real para particulares e pessoas jurídicas de direito público. Permite-se, portanto, a destinação de terrenos públicos ou privados para o assentamento da população de baixa renda, ou para legalizar sua permanência em áreas que já se encontram ocupadas pela via constitucional e por implementação de lei pelo poder municipal. Cabe destacar que este instrumento está expresso no Capítulo *Da Política Urbana* no parágrafo 1º do artigo 183 da Constituição e coloca em perspectiva a desigualdade de gênero quando utiliza de uma locução em que considera a mulher como possível titular do benefício: “*o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente do estado civil.*”.

- 6) Cadastro de Terras Públicas/Banco de Terras: O cadastro funciona como instrumento prévio à regularização fundiária e o banco de terras é uma separação feita nos registros públicos do município de espaços urbanos atual ou potencialmente passíveis de uso para assentamentos novos, destinados à implementação da política habitacional da região, ou re-localização de famílias carentes despejadas. (Alfonsin, 1997: 79)
- 7) Taxas e tarifas diferenciadas por zona segundo os serviços oferecidos: A cobrança diferenciada de serviços públicos, através de compreensão das diferentes capacidades contributivas, vislumbrando uma justiça tributária e concretização dos preceitos constitucionais norteadores do Direito à Moradia, para a população de baixa renda.
- 8) Usucapião Urbana: É uma forma de aquisição da propriedade, através da obtenção de “um direito real, pelo exercício da posse sobre um bem imóvel, com ânimo de dono, por um prazo determinado em lei (Alfonsin, 1997: 88). Tal instrumento está previsto no artigo 183 da CF/88.

O Estatuto da Cidade, criado pela Lei nº 10.257 de 2001, estabeleceu novos princípios e diretrizes norteadores do uso e ocupação do território urbano das cidades brasileiras. Calcado em princípios fundamentais como O Direito à Cidade e à Cidadania, a Gestão Democrática da Cidade, e a Função Social da Propriedade, serve como um importante “suporte jurídico para a ação dos governos municipais que buscam alternativas para a solução dos graves problemas urbanos, sociais e ambientais que atingem enormes parcelas da população brasileira.”<sup>43</sup>.

A nova lei apresenta quatro inovações fundamentais: a consolidação de um novo marco jurídico-político relativo à propriedade urbana, que deve orientar a

---

<sup>43</sup> Disponível em: [http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito a Moradia no Brasil.pdf](http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito%20a%20Moradia%20no%20Brasil.pdf) <último acesso em 06.06/2017>

formulação de normas de Direito Urbanístico; a instituição e regulamentação de instrumentos que vão garantir a sustentação de uma ordem urbana socialmente justa e incluyente pelos municípios; a garantia da gestão democrática das cidades pelos agentes que a produzem, constroem e utilizam; e a regulamentação de instrumentos de regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais.<sup>44</sup>

Destacam-se, ainda, algumas medidas tomadas no campo das políticas públicas, que buscaram garantir o direito à moradia. Em 2003, por meio da criação do Ministério das Cidades, o Governo Federal se dispôs, a dar respostas integradas às questões das habitações sociais e de todos os serviços básicos que integram sua plenitude. Outro importante evento na democratização do planejamento urbanístico, foi a 1ª Conferência Nacional das Cidades, também em 2003, envolvendo mais de 3.000 municípios brasileiros, culminando em um processo de enorme participação popular. Em 2004, tomou posse em Brasília o Conselho Nacional das Cidades, órgão intersetorial de natureza deliberativa e consultiva em matérias de política urbana nacional. (Fernandes, 2006: 06). Em 2004, este mesmo conselho aprova a Política Nacional de Habitação, visando condições de acesso à moradia digna por todos os segmentos da população, em especial o de baixa renda.<sup>45</sup>

Em 2009, é criado o Plano Nacional de Habitação<sup>46</sup>, previsto na Lei 11.124/05, que através da promoção do debate sobre a moradia com diversos segmentos sociais visando superar o déficit habitacional existente no país. A criação de programas como o PAC – Programa de Aceleração de Crescimento,

---

<sup>44</sup> idem.

<sup>45</sup> Plano Nacional de Habitação. P. 12. Disponível em: [https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao\\_Plan\\_Hab\\_Capa.pdf](https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_Plan_Hab_Capa.pdf) <último acesso em 15.05.2017>

<sup>46</sup> Plano Nacional de Habitação – PlanHab é um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação. Previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ele foi elaborado, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, pela consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, fupam-LabHab-faUUSP e Logos Engenharia, por meio de um intenso processo participativo, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional. O principal objetivo do PlanHab é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível os recursos existentes.

lançado em 2007, e o Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, através da Lei 11.977, visam a consolidação dos preceitos do PNH, dentro de uma perspectiva a longo prazo. “Lançada em março de 2010, a segunda fase do programa PAC 2 reforça ainda mais o papel estratégico do setor habitacional e da construção civil como vetores de inclusão social e desenvolvimento econômico do país.”<sup>47</sup>

O Plano busca a retomada do planejamento do setor habitacional, “somando-se aos avanços institucionais iniciados desde a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, de uma nova Política Nacional de Habitação e do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>48</sup>.”.

Cabe destacar que, em 2011, através da Lei 12.424, o programa Minha Casa Minha Vida – MCMV<sup>49</sup>, reconheceu, dentre as prioridades de acesso ao benefício, a preferência para as famílias chefiadas por mulheres. Assim dispõe o inciso IV do artigo 3º: *prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar;*”.

O artigo 35 e 35-A, determinam que *os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher* e que, no caso de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade adquirido no âmbito do programa *será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS.*

---

<sup>47</sup> Plano Nacional de Habitação. P. 6. Disponível em: [https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao\\_Plan\\_Hab\\_Capa.pdf](https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_Plan_Hab_Capa.pdf) <último acesso em 15.05.2017>

<sup>48</sup> A Lei federal 11.124/05 criou o fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (fNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

<sup>49</sup> Cabe destacar que, quanto ao Programa, se reconhece a tentativa de dar maior autonomia às mulheres, principalmente mais vulneráveis sócio-economicamente, através de uma prioridade de acesso ao solo urbano. No entanto, tal medida se mostra ineficaz se o contexto social no qual essas mulheres estão inseridas não for, igualmente, modificado. Ainda é longo o caminho para sanar as desigualdades e opressões sofridas pelas mulheres de baixa renda, perpassando por sua inserção na discussão política, seu empoderamento sócio-econômico e a desconstrução de mecanismos de opressão e privação de direitos (Ferreira, Queiroz e Zarias, 2011)

*O artigo 73-A, da Lei 11.977 de 2009 que cria o MCMV, também dispensa a outorga de cônjuge no contrato onde o beneficiário final do programa Minha Casa Minha Vida ou de outros programas de regularização fundiária de interesse social promovidos pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios seja a mulher chefe de família.*

Apesar de uma legislação promissora, na prática, o que se observa é ainda uma fragmentação sócio-espacial, vulnerabilizando diversos grupos, em especial, as mulheres. O problema é que existem varias ordens de descompasso muito sérias na ordem constitucional brasileira gerando uma distância gritante entre a ordem jurídica institucional e a ordem urbana territorial.

### **2.3. Moradia, substantivo feminino: a intenção internacional de avançar**

Percebe-se que, ainda que seja possível vislumbrar melhoras nos quadros sociais nos últimos anos, estas não foram suficientes para sanar as desigualdades e propiciar uma emancipação sócio-econômica das mulheres. Em especial, as mulheres periféricas, não-brancas, tem sido sub-representadas no que concerne à elaboração de políticas públicas para sanar as desigualdades existentes. Ainda mais, estas quase não estão presentes nos cargos políticos, onde são desenvolvidos e pensados planejamentos relacionados a melhorias habitacionais e acesso à cidade.

Entretanto, apesar da insuficiência dos avanços, um movimento global vem discutindo questões de moradia e desigualdade de gênero, por compreender sua intrínseca complementariedade. No ano de 2016 aconteceu a Conferência Habitat III - Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, em Quito no Equador. Adotou-se uma

Nova Agenda Urbana<sup>50</sup> à nível global, acordada por 193 países, a fim de se repensar a forma pela qual as cidades vêm se construindo e constituindo. Esse repensar inclui não só os governos, mas também toda a sociedade civil.

Dentro os objetivos que incluem a redução de desigualdades e promoção de um crescimento econômico inclusivo, a nova agenda também visa alcançar a igualdade de gênero através do empoderamento de mulheres e meninas. Após a leitura do documento produzido, percebe-se uma clara constatação de mulheres e meninas como um grupo vulnerável, com demandas específicas, que devem ser encontradas para que se concretize, integralmente, os objetivos da nova agenda urbana. Abaixo será feita uma organização do disposto no documento, com enfoque na desigualdade de gênero e no empoderamento feminino.

O documento produzido durante a conferência apresenta uma compreensão de que a igualdade de gênero pressupõe uma participação integral e efetiva de mulheres nos campos de liderança e de tomada de decisão em todos os níveis, garantindo direitos iguais, oportunidade de remuneração paritária e eliminação de todas as formas de discriminação, violência e assédio nos âmbitos público e privado. Se reconhece também a necessidade de fazer cessar as desigualdades suportadas por mulheres e meninas, moradoras de assentamentos precários, que estejam em posição de vulnerabilidade.

Outro comprometimento envolve o acesso equitativo e viável à infraestrutura social básica, sem discriminação, incluindo a habitação e todos os serviços básicos ligados à esta que embasam a vivência digna indiscriminada, com observância de direitos e necessidades das mulheres. Encoraja-se a eliminação de barreiras legais, institucionais, socioeconômicas e físicas. Compromete-se à promoção, no nível adequado de governo, ao reconhecimento da pluralidade de tipos e posse, atentos às questões de gênero, dentro do universo

---

<sup>50</sup> Documento disponível na íntegra, traduzido para português, em: <http://www.conam.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Habitat-III-Nova-Agenda-Urbana-PT.pdf> <último acesso em 18.06.2016>

dos direitos fundiários e de propriedade. Destaca-se a segurança da posse da terra pelas mulheres como fato fundamental ao seu empoderamento, por meio de sistemas administrativos efetivos.

Compromete-se à promoção de ambientes seguros, saudáveis, inclusivos e protegidos em cidades e assentamentos humanos para todos viverem, trabalharem e participarem na vida urbana, sem medo de violência e/ou intimidação, considerando que mulheres e meninas, dentre outros grupos, são particularmente afetadas. Apoia-se governos subnacionais e locais, no cumprimento do dever de consolidar a interface de todos os atores relevantes, oferecendo oportunidade de diálogo, sempre atentos às questões de gênero, permitindo contribuição de todos os seguimentos da sociedade, sem discriminação.

Reconhece-se a contribuição de trabalhadores, incluindo os domésticos, pobres na economia informal, em particular mulheres, para as economias urbanas. Acredita-se que a transição destes para a economia formal se dará mediante a melhora nas condições de subsistência, onde se encaixa a moradia. Apoia-se a criação de políticas para arrecadação de impostos e outras cobranças por serviços locais, assegurando que mulheres e meninas pobres não sejam afetados desproporcionalmente.

Deve ser promovido o fortalecimento da capacidade de governos, em todos os níveis, para trabalhar com mulheres e meninas na configuração de processos de governança organizacional e institucional, permitindo sua participação efetiva na tomada de decisões acerca do desenvolvimento urbano e territorial. Deve-se promover iniciativas de desenvolvimento de capacidades para empoderar e fortalecer as habilidades de mulheres e meninas, para moldar processos de governança por meio do estabelecimento do diálogo, da promoção e proteção dos direitos humanos e da não discriminação.

Em 2015 a Assembleia Geral da ONU adotou a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável com 17 objetivos globais, aprovados pelos

Estados-membros. Foram definidas 169 metas globais, dentre elas, o alcance da igualdade de gênero, concentradas no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5<sup>51</sup>.

Dentre esses objetivos, pode-se destacar o reconhecimento e valorização do trabalho doméstico não remunerado, realizado predominantemente por mulheres, através da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social (5.4) e a garantia de participação plena e efetiva das mulheres, provendo igualdade de oportunidades para liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública (5.5). Ademais, busca empreender reformas para dar às mulheres direitos iguais ao acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade (5.6.a)

O ODS 11<sup>52</sup>, relacionado à Cidade e Comunidades Sustentáveis, visa garantir acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos, bem como urbanizar as favelas (11.1). Objetiva, também, proporcionar acesso universal aos espaços públicos, particularmente para as mulheres, dentre outros grupos vulneráveis (11.7).

Em apoio à Agenda 2030, a ONU Mulheres lançou a iniciativa global: “Por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero”, com compromissos assumidos por mais de 90 países. A iniciativa tem por objetivo envolver mulheres, homens, sociedade civil, governos e outros atores, para trabalho conjunto, concreto e sistemático para eliminar as desigualdades de gênero. Através da criação de programas específicos, visa erradicar a violência contra mulheres e meninas, incentivando sua participação nas tomadas de decisão, investindo em planos de ação nacionais, políticas e/ou campanhas para promoção da igualdade de gênero

---

<sup>51</sup> Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/meta.php?ods=5> <último acesso em 18.05.2016>

<sup>52</sup> Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/meta.php?ods=11> <último acesso em 18.05.2016>



Percebe-se ser de comum acordo internacional que as mulheres compõem um grupo de maior vulnerabilidade nas cidades. Constata-se também que, uma cidade sustentável necessariamente será aquela que possibilite sanar todo e qualquer tipo de desigualdade, incluindo a de gênero. Para essa sustentabilidade ser atingida, vislumbra-se a necessidade de que os grupos mais vulneráveis, onde se incluem as mulheres, tenham voz e participação na decisão de políticas públicas urbanas e habitacionais, possibilitando percorrer e frequentar os espaços públicos de maneira segura. Mais ainda, entende-se a moradia plena e segura, integrada à cidade, como sendo fundamental para que possam desenvolver potencialidades, se empoderando para o mercado de trabalho e se emancipando economicamente.

Assim sendo, passa-se ao momento de discussão da teoria da interseccionalidade, como se adequa à discussão de produção de opressões e vulnerabilidades e onde a moradia se insere nesse debate. Daí decorre a necessidade de melhor compreender a construção das interseccionalidades e o porquê de se pensar nelas quando falamos em políticas públicas urbanas habitacionais.

### **Capítulo 3 - Olhar interseccional sob a moradia das mulheres das comunidades**

*“Não para  
Por essa coisa bruta  
Por essa discriminação morna,  
Tua força ainda é segredo,  
mostra tua fala nos poros  
O grito ecoará na cidade”  
- Boletim de Ocorrência, de Alzira Rufino (1988)*

Perante a análise dos números acima apresentados, percebemos que existe uma disparidade de vulnerabilidade quando discutimos gênero mesmo em quadros sociais considerados precários. As mulheres, estatisticamente, continuam sendo um grupo social que mais apresenta fragilidade em diferentes classes. Contudo, cabe discutir como essa fragilidade se acentua de acordo com a cor de pele e com a classe que as mulheres ocupam. Para essa discussão, será utilizado o conceito de interseccionalidade a fim de melhor compreender como as dimensões de gênero, classe e raça podem contribuir para o aumento da vulnerabilidade sócio-econômica entre as mulheres.

O presente capítulo tem por objetivo abordar este conceito, tal como formulado principalmente pelas teóricas americanas, discutindo sua utilidade para a percepção de como a vulnerabilidade habitacional das mulheres moradoras das comunidades supracitadas é produzida. Em seguida, será exposto a forma como a vulnerabilidade suportada por essas mulheres está em consonância com o contexto histórico na qual foi produzida, gerando o déficit habitacional hoje observado. Por fim, busca-se refletir a importância da moradia como pilar para o desenvolvimento sócio-econômico – e sua consequente emancipação – das mulheres

### **3.1. Interseccionalidade como ferramenta analítica**

Nesse momento, é importante destacar o uso da interseccionalidade como ferramenta analítica, ou seja, destrinchar a relevância do uso da mesma para adereçar a vulnerabilidade habitacional causadas às mulheres das comunidades. A visão sistêmica das desigualdades possibilitada pelo uso da via interseccional permite associar a historicidade das opressões sócio-econômicas suportadas por este subgrupo de mulheres à insegurança habitacional que hoje enfrentam. Assim, seu uso se faz crucial para tratar da ineficácia das leis e políticas urbanas e habitacionais em fazer valer os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos e o exercício pleno da cidadania por todas e todos.

Pode-se usar da interseccionalidade como uma ferramenta analítica quando reconhecemos a complexidade das discriminações que um grupo específico sofre. Porque o grupo que protagoniza o presente trabalho é composto simultaneamente de mulheres negras da classe trabalhadora, utilizarmos somente uma dessas categorias para tratar das desigualdades que sofrem limita o endereçamento da complexidade social dos problemas que enfrentam. (Bilge e Collins, 2016: 15)

Se, ao tratarmos das mesmas, tentarmos adequá-las a movimentos como o feminismo, o movimento negro ou o movimento de trabalhadores sem permear suas intrínsecas intersecções, estaremos falhando em abordar a integralidade das discriminações que enfrentam. A interseccionalidade permite compreender que principais eixos de divisão social como gênero, classe e raça operam em conjunto.

O mesmo serve para quando discutimos estruturas de poder. Os indivíduos na sociedade estão a todo tempo se constituindo e reproduzindo essas estruturas, mas é possível observar que as estruturas operam conjuntamente, pois as relações de poder se relacionam com a vida social, como as pessoas se relacionam umas com as outras. Ao discutirmos relações de poder e dominação

e como essas relações operam para causar opressão de umas/uns em relação a outras/os, a interseccionalidade é igualmente importante.

Patricia Hill Collins e Sirma Bilge, em seu livro “Interseccionality”, identificam quatro distintos, porém interligados, domínios de poder: o interpessoal, o disciplinar, o cultural e o estrutural. As relações de poder são sobre a vida das pessoas e como estas se relacionam umas com as outras, além disso, determinam quem está em vantagem e desvantagem nas interações sociais. Usar a interseccionalidade como lente analítica ilumina as múltiplas naturezas das identidades individuais e como, ao variar combinações de classe, gênero e raça posiciona-se cada indivíduo de forma diferenciada na sociedade.

Apontam para como as relações de poder operam na sociedade conferindo tratamento diferenciado a depender do grupo social, disciplinando a forma de atuação de cada indivíduo e apresentando roteiros de gênero e raça que influenciam na formação de cada pessoa. Na medida em que a interseccionalidade vislumbra a complexidade, permite questionar como as relações de poder de gênero, raça, classe, se interseccionam para institucionalizar e organizar a sociedade, demonstrando como a estrutura da desigualdade é simultaneamente racializada e generificada para as mulheres das comunidades.

Tendo explicitado a importância do uso da Teoria da Interseccionalidade<sup>53</sup> no presente caso como ferramenta analítica, passaremos para a seu contexto de criação, sua conceituação e aplicação prática ao caso concreto.

---

<sup>53</sup> Importante salientar o reconhecimento da Teoria Descolonial como igualmente importante para a discussão sobre a condição feminina, principalmente de mulheres de cor e em posição de maior vulnerabilidade, no Brasil. Optou-se, contudo, pela utilização da Teoria da Interseccionalidade para abarcar as diferentes categorias de opressão suportadas pelas mesmas no presente. Pretende-se usar da Teoria Descolonial para posteriores análises.

### **3.2. A Teoria da interseccionalidade e as desigualdades de gênero, raça e classe**

Historicamente, no início da primeira onda feminista, nos anos 20, o termo feminismo englobava apenas a opressão de gênero e atendia exclusivamente às reivindicações das mulheres brancas de classe média, desconsiderando as necessidades das mulheres trabalhadoras e de classe baixa.<sup>54</sup> As décadas de 60 e 70, considerada como a época da segunda onda feminista, foram muito importantes para a elaboração das idéias centrais da interseccionalidade. Durante esta época, as mulheres “de cor”<sup>55</sup> estadunidenses, moradoras de bairros segregados racial e etnicamente, estavam emergindo nos movimentos pelos direitos civis e nos movimentos sociais.

Foi durante a década de 70 que as mulheres negras desenvolveram a análise interseccional através de sua vivência dentro dos movimentos sociais supracitados. Porque as mulheres afro-americanas não só participaram, como assumiram a liderança destes movimentos, perceberam a necessidade de adereçar as opressões sofridas de forma distinta, visto que as categorias de raça, classe e gênero, usadas separadamente, não poderiam resolver o panorama geral. (Bilge e Collins, 2016: 52)

A ideia foi bem disseminada entre as “mulheres de cor” por conta da partilha desse mesmo contexto social. A análise interseccional não é somente sistêmica, é também integrada a partir da compreensão de que a opressão é resultado da operação conjunta de grandes sistemas de opressores que formam uma estrutura social complexa e desigual.

---

<sup>54</sup> Texto disponível em: <http://blogueirasnegras.org/2015/09/29/feminismo-interseccional-um-conceito-em-construcao/> <último acesso em 28.05.17>

<sup>55</sup> No livro Intersectionality, Patricia Hills Collins e Silma Birge explicam que o uso de “mulheres de cor” serve para abarcar não só as mulheres negra estadunidenses, mas também as Chicanas (Mexicanas/Latinas) e as mulheres asiáticas estadunidenses (Asian-American).

A teoria busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação (Crenshaw, 2002), tratando especificamente de como o racismo, o patriarcalismo e a opressão de classe podem gerar desigualdades estruturantes da posição das mulheres. Além disso, também busca demonstrar como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (Crenshaw, 2002).

Essa visão holística de confluências de formas de opressão é bem explicitada pela metáfora da intersecção criada por Kimberlé Crenshaw. Tal metáfora consiste em melhor explicitar a interseccionalidade através de uma analogia em que vários eixos de poder, isto é, raça, etnia, gênero e classe constituem as avenidas que estruturam os terrenos sociais, econômicos e políticos. É através delas que as dinâmicas do desempoderamento se movem (Crenshaw, 2002). Tais eixos/avenidas de poder distintos, frequentemente, se sobrepõem e se cruzam criando interseções sistêmicas.

Grupos mais vulneráveis, posicionados nessas interseções marcados por múltiplas opressões, são atingidos pelo intenso fluxo de tráfego em todas as vias de forma a gerar colisões simultâneas. Nesse contexto, a quantidade de danos sofridos por esses grupos mais frágeis aumenta o número de desvantagens suportadas por seus indivíduos.

É nessa conjuntura que podemos encaixar o grupo das mulheres pobres, periféricas e, em sua maioria, negras - gama social mais impactada pelo déficit habitacional e pela ausência de políticas públicas urbanas integradoras de serviços básicos que produzam empoderamento das mesmas. As dimensões de gênero, raça e classe servem para colocá-las no centro de colisões agressivas e opressoras que as marginalizam de forma exponencial.

A primeira via de opressão trazida para discussão é a discriminação baseada em gênero.

O debate em torno da discriminação em relação ao gênero foi inserido na agenda do movimento feminista, nos meados da década de 80, tendo em vista que o conceito de discriminação baseada no sexo, expresso na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), de 1979, documento da ONU, não abarcava de forma precisa as demandas dos grupos cuja representação política é minoritária, como por exemplo, gays, lésbicas e transexuais (Santos, 2013: 14)

Joan Scott, em sua obra: “Gênero: Uma Categoria Útil para Análise Histórica”, evidencia de maneira precisa que o gênero não pode ser encarado como um antagonismo subjetivamente produzido entre homens e mulheres (Scott, 1989: 16), de forma a transformar a questão biológica em uma categoria determinista que cria a idéia de esferas separadas na escritura da história. Essa última concepção é uma forma de recusar a aceitar a histórica “construção hierárquica da relação entre o masculino e o feminino (Scott, 1989: 19)

Segundo a autora, o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais que estão baseadas nas diferenças entre os sexos, significando, também, uma relação de poder. Afirma que é preciso, portanto, rejeitar o caráter fixo e permanente da oposição binária (Scott, 1989: 19), pois as categorias de “homem” e “mulher” são vazias – sem nenhum significado definitivo e transcendente – e transbordantes – “porque mesmo quando parecem fixadas, elas contêm ainda dentro delas definições alternativas negadas ou reprimidas. (Scott, 1989: 28)

Sendo assim, expandimos a noção de descriminação baseada em sexo para a descriminação baseada em gênero porque, primeiro, entende-se a o gênero como elemento constitutivo das relações sociais entre os indivíduos, em segundo lugar, admite-se haver uma estruturação hierárquica nessa relação e, finalmente, que a discriminação baseada em gênero é mais abrangente das variedades de

identidade dos indivíduos, por não se prender ao modelo binário da oposição entre homem e mulher.

Cabe salientar que o contexto histórico brasileiro torna inconcebível que se deixe de atrelar a questão racial à desigualdade de classes. Ambos os conceitos estão intimamente ligados na dinâmica social brasileira, como foi explicitado nos capítulos 1 e 2 do presente trabalho. Dessa forma, cabe destacar a importância da percepção de que: estamos discutindo uma questão de gênero que segue afetada e acentuada pela precariedade habitacional suportada por uma classe específica, com uma cor específica, que já teve seu perfil traçado anteriormente.

Concordamos com Antônio Sérgio Guimarães, portanto, de que: "Classe" pode ser referida com o sentido de um carisma ou estigma, significando o prestígio social associado a uma pertença grupal. Nesse sentido, classe é muito próximo de status, gerando a noção de classe social como um grupo hierárquico, de distinção e de honrarias.

A sociedade brasileira de classes, portanto, advém das relações servis da época da escravidão, cabendo salientar que tais relações de dominação opressora permanecem até os dias atuais. Afirma-se formalmente a igualdade de todas/os as/os cidadãos/ãos, mas na prática a opressão opera por não conferir mesmas oportunidades e direitos aos extratos sociais. Como Antônio Sérgio Guimarães bem explicita:

No Brasil, onde as discriminações raciais (aquelas determinadas pelas noções de raça e cor) são amplamente consideradas, pelo senso comum, como discriminações de classe, o sentido pré-sociológico do termo "classe" pode ser entendido como pertencendo à ordem das desigualdades de direitos, da distribuição da honra e dos prestígios sociais, em sociedades capitalistas e modernas, onde permaneceu razoavelmente intacta uma ordem hierárquica de privilégios, e onde as classes médias não foram capazes de desfazer os privilégios sociais, e de estabelecer os ideários de igualdade e cidadania (Guimarães, 1995: 43)



É nessa discussão teórica que contextualizamos toda a ineficácia do arcabouço político e jurídico da urbanização brasileira em promover o acesso à direitos básicos fundamentais à todas/os as/os cidadãs/os. A dominação patriarcal e racista, tornados inseparáveis durante o processo histórico de construção das cidades, atuaram e continuam atuando em conjunto para vulnerabilizar o subgrupo de mulheres que protagonizam este trabalho.

bell hooks aponta a problemática da determinação pelas classes dominantes, predominantemente masculina e branca, da imagem da mulher negra como um outro, sem preocupação de se adentrar as peculiaridades do subgrupo para pensar um projeto urbanístico integrado e coletivo, servindo às demandas de todas e todos:

O status de ser o “*outro*” implica ser o outro em relação a algo ou ser diferente da norma pressuposta de comportamento masculino branco. Nesse modelo, homens brancos poderosos definem-se como sujeitos, os verdadeiros atores, e classificam as pessoas de cor e as mulheres em termos de sua posição em relação a esse eixo branco masculino. Como foi negada às mulheres negras a autoridade de desafiar essas definições, esse modelo consiste de imagens que definem as mulheres negras como um outro negativo, a antítese virtual da imagem positiva dos homens brancos. (hooks, 1981: 205)

A inobservância das interseções que oprimem estas mulheres torna sua emancipação sócio-econômica árdua e, quase, inatingível. A dificuldade de conquista da autonomia, rompendo com a situação de vulnerabilidade na qual se encontram, advém de um impedimento de dispor da casa como uma mercadoria, conforme as leis do mercado imobiliário (Rocha, 2005) predatório e excludente da contemporaneidade. Esta dificuldade criada propositalmente pelos interesses das classes dominantes é o resultado dos obstáculos de acesso ao solo urbano de forma regular e da não-integração do espaço urbano para suprir as demandas femininas.

Ao falhar na observância das interseções nas quais esse subgrupo se insere, a cidade continua sendo um não-espço para estas mulheres e sua carência habitacional permanece sendo invisibilizada. A casa que, se bem integrada ao espaço urbano, serviria por conferir uma sensação de enraizamento, de empoderamento e, até, de ascensão social, (Rocha, 2005) acaba por torna-las cada vez mais vulneráveis.

Crenshaw atenta para a importância da eficácia de se desenvolver uma perspectiva que revele e analise a discriminação interseccional. Dessa forma, aponta para o fato de que intervenções baseadas em compreensões parciais e por vezes distorcidas das condições das mulheres são, muito provavelmente, ineficientes e talvez até contraproducentes. Afinal, somente através de um exame mais detalhado das dinâmicas variáveis que formam a subordinação de mulheres de determinados grupos é que seria possível desenvolver intervenções e, conseqüentemente, políticas públicas eficazes na prática e em acordo as leis que determinam o acesso ao espaço urbano.

### **3.3. Histórico da urbanização branca e masculina sob a lente interseccional**

É importante parar por um momento para discutir como as questões de opressão e dominação sobre os corpos forjam relações e, portanto, forjam os sujeitos. Como apresentado, o processo de urbanização brasileiro e, conseqüentemente, carioca delimitou como os diferentes extratos sociais eram percebidos e onde deveriam estar confinados. O déficit habitacional brasileiro se deu, em grande parte, por conta da não democratização da participação no processo urbanístico. A decorrência disso é uma cidade fragmentada, desigual.

Para além das marcas da dualidade entre as classes, e por conseguinte entre as raças, devemos concluir também pela desigualdade de gênero. Ainda que o quadro apresentado discuta uma fragmentação forte entre homens e

mulheres brancas e homens e mulheres não-brancas/os, as desproporções gerais entre homens e mulheres também deve ser ressaltada.

Mesmo no contexto da elite branca, as mulheres sofrem até hoje com uma dinâmica urbana que não levou em conta as demandas destas quando do processo de emancipação sócio-econômico. Provavelmente porque não se pensava em uma emancipação feminina à época da urbanização. Dentro dessa exposição, cabe também destacar, a partir dos dados apresentados anteriormente, como para as mulheres não-brancas periféricas, esse processo foi – e continua sendo – muito mais agressivo.

A atualidade do assunto é histórica. Indiscutível como a gama das mulheres não-brancas, moradoras das áreas mais marginalizadas, de acordo com o contexto histórico de concepção das cidades, são a gama mais atingida pelo processo urbanístico excludente.

De acordo com o Censo de 1950, no Rio de Janeiro, mulheres pretas e pardas eram as mais afetadas pelo analfabetismo. Do total de mulheres entrevistadas, somente 45,5% sabia ler e escrever. Em relação às mulheres pretas e pardas, somente 11,7% sabia ler e escrever. Sobre posição de ocupação, do total de mulheres entrevistadas, apenas 4,4% de mulheres pretas e pardas eram empregadas e nem 0,1% estava na posição de empregadora.

Entre 1995 a 2006, no Brasil, as taxas de participação no mercado de trabalho das mulheres brancas e negras cresceram, respectivamente, 7 e 4,4 pontos percentuais. Já entre os homens brancos e negros, os idênticos indicadores declinaram, respectivamente 1,4 e 2,2 pontos percentuais. No referido período, as mulheres negras, sozinhas, levaram cerca de 6,4 milhões de pessoas a mais para o mercado de trabalho. (Gomes e Paixão, 2014: 306)

A população economicamente ativa (PEA) preta e parda, por posição na ocupação entre 1995 e 2006, se deu da seguinte forma:

**Tabela 2** Distribuição da PEA residente ocupada segundo grupos de sexo e de cor ou raça negra segundo posição na ocupação, Brasil, 1995 e 2006 (em %)

Trabalhadores pretos e pardos	Homem		Mulher		Total	
	1995	2006	1995	2006	1995	2006
Empregado privado com carteira assinada	27,7%	33,0%	17,8%	22,0%	23,9%	28,5%
Empregado privado sem carteira	25,9%	25,2%	10,6%	14,2%	20,0%	20,7%
Empregado público/estatutário/militar	4,6%	4,6%	7,4%	7,5%	5,7%	5,8%
Empregado doméstico com carteira	0,3%	0,4%	3,8%	5,2%	1,7%	2,3%
Empregado doméstico sem carteira	0,6%	0,7%	19,0%	16,6%	7,7%	7,2%
Conta própria com 3º grau	0,2%	0,5%	0,0%	0,4%	0,2%	0,4%
Conta própria sem 3º grau	26,0%	24,2%	16,8%	15,9%	22,4%	20,8%
Empregador com até 5 empregados	1,6%	2,0%	0,6%	1,1%	1,2%	1,6%

56

Em 2006, a posição de empregado doméstico respondia por 9,5% desse contingente, números que se mantiveram estáveis desde 1995. As mulheres pretas e pardas ocupavam a maior parte dos postos de trabalho doméstico e de trabalhos informais (sem carteira assinada). Perceptível como os quadros para estas mulheres se mantiveram desde 1950 como os piores dentre os outros segmentos sociais.

De acordo com Marcelo Paixão e Flavio Gomes, ao delinearem a situação apresentada em: *História das diferenças e das desigualdades revisitadas: notas sobre gênero, escravidão, raça e pós-emancipação*”, é possível traçar algumas comparações entre a distribuição das posições na ocupação do mercado de trabalho.

<sup>56</sup> Tabelas retiradas do livro “*Mulheres negras no Brasil escravista e pós emancipação*”

Primeiro, que a condição assalariada com carteira era mais comum entre trabalhadores brancos, negras detinham o menor percentual. O emprego assalariado sem carteira assinada era mais comum entre homens e mulheres negras/os. “O emprego doméstico ocupava mais mulheres do que homens e mais negras do que brancas. Assim, das negras, uma em cada cinco era doméstica.”. A ocupação não remunerada também era maior entre as mulheres, para as negras essa probabilidade era de 8,7% e das brancas de 7,4%.

Percebe-se diante dos dados demonstrados no primeiro capítulo do presente trabalho que, apesar da melhora proporcional em questão de trabalho e renda, as mulheres negras ainda são detentoras dos piores quadros sócio-econômicos do país. Percebe-se também que, por decorrência da quase-emancipação das mulheres brancas em relação aos homens brancos, as mulheres negras tiveram que assumir os trabalhos que estas já não mais desejavam efetuar. Por isso, um alto contingente de mulheres negras ocupa cargo domésticos.

A dicotomia publico-privada se torna explícita em quadros como esse, em que à mulher sempre foi reservado o âmbito doméstico, privado. À medida que uma parcela específica feminina se emancipa do confinamento no âmbito doméstico, uma outra parcela com cor e classe específica toma seu lugar.

Ainda que uma nova legislação visando proteger os direitos destas mulheres tenha surgido, cabe destacar que são estas que lidam com os piores cenários em questão de moradia e acesso à serviços básicos na cidade. É uma decorrência lógica de que a gama que auferir menor renda, será também a mais afetada pela precariedade de serviços públicos, moradias sem infra-estrutura e uma cidade não integrada. Como bem explicita Lélia González: “Para nós o racismo se constitui como a sintomática que caracteriza a neurose cultural brasileira. Nesse sentido, veremos que sua articulação com o sexismo produz efeitos violentos sobre a mulher negra em particular.”.

Igualmente, o espaço é criado ou produzido pelas práticas sociais e, portanto, é produto das relações sociais e de poder existentes na sociedade

(Buckingham, 2010: 60). É inquestionável, portanto, que as relações de poder baseadas no gênero, na raça e na classe são fatores dominantes com potencial para tornar real, ou não, o direito a usar a cidade e o direito a participar da vida urbana. A formação subjetiva é construída socialmente a partir dessas relações, que também determinam a construção do espaço. Assim, é possível perceber que o espaço da cidade não é neutro, este é também uma produção social que inflinge diretamente nas experiências das mulheres diversas no espaço urbano.

O mito da neutralidade do Planejamento Urbano foi desnudado. A prática de desconsiderar, ignorar ou simplesmente nem dar-se conta de que o espaço da cidade é utilizado e demandando de maneira diferente por homens e mulheres, aumenta consideravelmente a ineficiência das intervenções públicas e desloca as idéias de desenvolvimento sustentável e de cidade para todos para um horizonte inatingível (Alfonsin, 2009: 254).

Para que o cenário se modifique é preciso que estas mulheres sejam ouvidas e que façam parte das discussões político-jurídicas sobre a construção das cidades. Suas vozes são de suma importância para compreendermos a vulnerabilidade que sofrem, a partir de múltiplas interseções opressoras, e de como é possível fazê-la cessar. Essas vozes devem ser ativas, devem ser as atrizes de sua própria história a partir do exercício e seu direito de participação. Por isso, vamos ouvi-las!

### **3.4. Retratos de si: voz ativa das mulheres das comunidades**

*“Os outros nos desintegram.*

*E se não fossem assim, algo nos faltaria.”*

- Judith Butler em “Vidas Precárias”

Voz ativa é quando a sujeita é atriz da ação verbal, ou seja, ela que a pratica. Neste momento, reconhecendo a importância da voz das mulheres das

comunidades, busca-se trazer maior sensibilidade para a causa a partir de seus depoimentos. Elas, que tanto têm a dizer sobre a questão habitacional e o papel feminino nas favelas, falam ativamente sobre si<sup>57</sup>.

Os depoimentos a seguir foram colhidos a partir de uma conversa informal seguindo o seguinte roteiro:

- 1) Nome, idade e raça (de qual cor se enxerga).
- 2) O que é ser mulher na comunidade/ Qual o papel da mulher na comunidade? Como é o papel do homem na comunidade?
- 3) O que é morar na comunidade? Como é a questão de moradia para as mulheres?
- 4) O morar na comunidade afeta homens e mulheres da mesma forma?
- 5) Como a moradia pode mudar/ser melhor?

As respostas das moradoras foram gravadas e transcritas. Apesar de retratarem a realidade destas mulheres, foram usados nomes fictícios para proteção de sua identidade.

**Vanessa Santos, 27 anos, sou negra.**

**O que é ser mulher na comunidade:** “ó, ser mulher na comunidade é difícil. Porque por ser uma comunidade chefiada por homens, eles gostam que a gente seja sempre submissa. Então quando você não se submete ao que eles querem, você acaba enfrentando uma revolta, entendeu? Porque aqui, muitas mulheres são submissas, então quando existe uma que enfrenta, você acaba pagando precinho muito alto com isso.”

**Como é o papel da mulher na comunidade:** “olha, o papel da mulher na comunidade é muito variado, entendeu? Existem aquelas que tão ali pra serem submissas, existem aquelas que estão ali pra tentar mudar um pouco as coisas... porque a nossa cabeça é totalmente diferente né? No mundo machista que a

---

<sup>57</sup> Importante destacar que nem todas responderam a todas as perguntas e que, durante a gravação da conversa, abordavam as perguntas de uma só vez em suas falas.

gente vive, por incrível que pareça, por muitas pessoas de fora não conhecerem a comunidade, elas não tem essa visão, mas o papel de uma mulher dentro de uma comunidade é basicamente mostrar pra eles o que eles não conseguem ver. Mostrar pra eles o que eles não enxergam. Porque a visão deles é diferente, eles acham a nossa errada, mas não é.

**Papel do homem na comunidade:** Eles só querem mandar. Papel do homem na comunidade é mandar e fazer tudo ao modo deles.

**Como é morar na favela:** “é superar dificuldade todos os dias, porque a cada dia que você acorda, que você abre sua porta, você se depara com um problema diferente. Morar na favela, numa comunidade carente, é vencer um obstáculo por dia.”

**Como é a questão da moradia:** Morar no local onde eu moro é difícil porque é uma invasão, a gente tá propenso a qualquer dia alguém chegar e falar “Ó vocês têm que sair, não pode...”. Morar onde eu moro é difícil, porque querendo ou não o medo de uma represália da parte do Governo, o medo de alguém invadir sua casa quando você vira as costas, o medo de um desses homens que acha que mora na favela, acha que você não tem o direito de morar na sua casa...

**Essa situação afeta homens e mulheres da mesma forma?** “É diferente, pros homens acaba sendo mais fácil, entendeu? Porque são homens, conversam entre si, tudo ali é vamo trocar ideia, fazer acordo. Pra uma mulher, você não tem direito de falar, de tentar se defender, de querer se expressar, de manifestar sua revolta, por você ser mulher. Na comunidade existe esse preconceito por você ser mulher, entendeu? Eles acham que eles mandam e a gente obedece. Só que nem todas as mulheres são submissas como eles gostariam. Então pra nós é mais difícil. Eu me encaixo no grupo das mulheres rebeldes, e por isso eu não tenho muitas amizades por aqui, porque aqui falar o que você pensa sendo mulher é um problema.”



**Mariana Alves, 24 anos, sou negra.**

**Ser mulher na favela?** “Como que é ser mulher? Difícil. Porque tem pessoas que te olha se for mãe solteira, mulher solteira, com um olhar diferente, como se você fosse posse. Se você for casada do mesmo jeito tem problema... não tem liberdade”

**Papel da mulher na comunidade:** “é bem difícil, é mais fácil pro homem, porque homem não liga pra nada mesmo. Pra mulher é bem mais difícil porque a gente não tem uma ajuda social nem nada, na comunidade é perigoso e por isso é difícil ter ajuda social e do governo.”

**Qual papel do homem na comunidade:** “É mais fácil porque se ele quiser um trabalho, tem o movimento, tem uma obra, tem qualquer coisa pro homem é mais fácil... pra mulher é difícil pra arrumar uma obra, ninguém ajuda na obra... pra arrumar faxina na comunidade, ninguém tem faxina pra fazer. Pra mulher é bem difícil na comunidade, em tudo, em qualquer circunstancia é mais difícil pra mulher, em posto de saúde, em qualquer coisa... No trabalho dentro de casa é diferente pra homem e mulher, eu praticamente sou o homem e a mulher da casa, então fazer tudo é difícil. Se meus filho tiver precisando de um leite ou uma fralda eu que me preocupo então eu que tenho que correr atrás. O pai deles eu não conto pra nada, então pra mim eu sou sobrecarregada de tudo, então pra mulher é bem mais difícil.”

**Moradia da Favela:** “A mulher é muito mais afetada que o homem. Se eu pensar, por exemplo, em comprar um armário de cozinha, eu tenho primeiro que pensar nas crianças, então não dá. Se eu pensar em geladeira melhor não dá, porque tem que pensar nas crianças. Então toda responsabilidade fica em cima de mim. O que mais queria agora pro meus filho é uma escola, resolveria muita coisa. Se tivessem na escola me ajudava muito, até pra mim mesma teria mais tempo, pra cuidar da casa, pra tudo. Mas não tem escola.”

**Rosemary, 49 anos, sou branca.**

**Papel da mulher:** “Você tem que ser exemplo, dar disciplina pro teus filhos... esse papel é mais importante ainda na comunidade.”

**Papel dos homens:** “parar de ser preguiçoso, porque aqui tá cheio de homem preguiçoso. Deveria ser responsabilidade dos homens também cuidar dos filhos, mas muitos aqui nem ligam. Tem pais aí que não ligam pro filho tar fora da escola, não saber ler e escrever. Não conheço nenhum pai solteiro aqui na comunidade.”

**Morar na favela pra mulheres:** “Na minha casa falta esgoto, falta energia elétrica, falta banheiro... A falta de infra-estrutura afeta mais as mulheres do que os homens, porque a mulher precisar ter o asseio dela né? Feminino. O homem pode fazer suas coisas em qualquer lugar. O desemprego é muito, mais pras mulheres do que pros homens. Porque muita mulher aqui tem filho, aí não pode trabalhar. Aqui tem muita criança largada, tem a escola que não funciona. Tá fazendo o que aqui? É um útero parado, vamo botar dessa forma. Tanta criança jogada na favela que não tem o que fazer cara... Daqui a pouco é a arma numa mão. Era pra tar tendo uma ocupação, porque mente vazia é oficina.”

**Paula, 26 anos, sou parda.**

**Papel da mulher na comunidade:** “Da mulher é essa correria, né? A gente tem que correr atrás das coisas, tudo é difícil, nada é fácil. Tô atarefada demais e não tenho ajuda nem da minha família e nem do pai dos meus filhos. O pai dos meus filhos tem outros filhos que não são meus, aí complica né... e eu não moro com ele. Mulher tem muito mais responsabilidade, mulher é uma estrutura pra tudo, pra casa, pra serviço, pros filhos. A mulher é uma máquina. Cria os filhos com dificuldade e é desvalorizada. É muito difícil.”

**Papel dos homens e das mulheres:** Pras mulheres é muito mais difícil do que pros homens. Tudo é a mulher, se não for a mulher, é quem? O homem não, ele

trabalha e bota comida dentro de casa e acha que é suficiente. Todo resto fica nas costa das mulheres. Cuidar da casa, dos filhos, trabalhar pra correr atrás de bem estar pros filhos. Qualquer problema dos filhos é a mulher que ajuda. Geralmente é a mulher que ajuda o homem.”

**Moradia na favela para mulheres:** “Eu morava com pais da criança e eu não era feliz. Agora que me separei dele, to melhor. Me sinto fadigada com muitas coisas, mas eu me sinto melhor porque quando morava com meu ex-marido sofria muito abuso. Você vê muitas mulheres que fica com tipo de homem que bate, que faz maldade, mas elas têm que ficar. Não porque quer, mas porque precisa. Eu passei por isso também, mas vi que se não saísse poderia tar pior hoje. Meu sonho é fazer uma casa de tijolo, mas não tenho condições, porque to desempregada e to grávida, com filho pequeno pra criar sozinha. Quero fazer um banheiro, uma cozinha, não tem dinheiro. Aqui o posto dentro da comunidade é uma cabine, não ajuda nada. Ai tem que andar até o centro de Caxias a pé, porque meu filho tá com o tornozelo quebrado. Dura mais de uma hora andando...”

Vejo outras mulheres que tem coisa muito pior, que tem muito mais filho e precisa de mais ajuda. Ai o Governo não faz nada e a gente recebe ajuda das Igrejas, do povo que vem ajudar. É muito abandono.”

**Flavia Santos, 36 anos, sou negra.**

**Papel da mulher na favela:** Quando você fala “como você enxerga o papel da mulher na favela”, não posso não pensar no papel da mulher negra né? A mulher negra favelada é a mulher que é muito abusada, que é abandonada, que é lutadora, que quando alguém perde algum ente é a que abraça, que agrega. É a mulher que tem uma dinâmica da vida diferente. Quando eu frequento a cidade eu sinto que ela não me transmite segurança pra transitar, mas quando eu to na favela, eu não tenho esses problemas.

**Morar na favela para mulheres:** Eu tenho muito mais medo do machismo que cresce aqui, se eu sofrer algum, tipo de agressão, como vou denunciar isso morando numa favela comandada pelo tráfico? Eu tenho medo da agressão do Estado no papel da Polícia Militar, que quando entra na favela inferniza a mulher, que é xingada de vagabunda, piranha, é humilhada, toma na cara. E mulher preta, favelada, mãe, que tem filhos adolescentes, sofre muito mais porque têm que defender sua cria., porque são totalmente invisibilizadas.

A lógica do Estado é a de que morar na favela é saber de algo, quando na verdade a gente prefere não saber de nada. Ser mulher de favela é entender que este não é um lugar seguro, mas dentro da lógica da sociedade é um lugar que você conhece e que te reconhece, porque quando você sai daqui pra ir pro centro você é vista como a estranha, como alguém que não cabe ali.

**Como é o papel da mulher e do homem na favela:** O homem pode ser o fodão né? Fazer o que quiser, determinar o que quiser, a mulher é aquela que precisa entender seu lugar ali. Lugar que não foi ela que fez, mas onde ela precisa se adequar sem questionar. É o papel de mãe, é o papel de cuidadora, de lutadora, jamais pode mostrar fragilidade. Você é obrigada a ficar com filho mesmo sem nenhuma ajuda pra criar, homem não passa por isso, eles conseguem fugir falando que não conseguem. A maior diferença entre homem e mulher, dentro ou fora do espaço de favela, é que homem tem que mostrar a face da fortaleza. Nós mulheres criamos os homens pra serem assim, porque nós também fomos criadas pra entender que o homem é a fortaleza e nós somos a fragilidade. Quando na verdade, é o contrário sabe? Nós somos a fortaleza.

**Melhorias para a favela:** Começa com a questão do transporte porque as favelas são muito afastadas dos grandes centros. Quando você pensa na questão dos transportes públicos, você pensa na questão da segurança,. Tem que pensar na sua casa e você precisar ter que deixa-la por conta de um relacionamento abusivo e o cara ir e criar uma nova família ali, que você não tem coragem de questionar pelo medo. Você morar na favela é pensar na fragilidade dos seus

direitos. É ter noção de que aquilo ali não é seu, porque qualquer coisa que você faça de “errado” o poder da favela pode tomar de você. Quando as pessoas questionam o morar na favela falando que nós que escolhemos isso, será que não entendem a falta de estrutura e apoio pra se algo der merda? É muito fácil morar num prédio da zona sula eu denunciar algo, a rede te protege ali. Aqui dentro essa rede não ajuda. Aqui em essa fragilidade da posse do terreno, que ninguém controla, você pode perder sua casa a qualquer momento. Sem essa rede de apoio, a mulher se torna só mais uma né?

**Como poderia ser melhor:** acesso a saúde e educação, é a principal carência. Existe um número gritante de mulheres aqui com DST, que precisam de ginecologista e vai no posto e só tem um enfermeiro homem. Mulheres que quando fazem coleta do material ginecológico, demoram até 8 meses pra pegar o resultado, sendo que a doença se manifesta bem mais rápido do que isso. Quando pra marcar exame de mamografia leva 1 ano pra ser marcado, entendendo isso percebemos a necessidade de acesso. Ter posto é nosso direito, é o mínimo que Estado tem que oferecer. Pra quem tem plano de saúde é mais fácil, aqui que as pessoas não tem acesso a quase nada, é muito importante ter um posto de saúde de qualidade. Tem que pensar na fragilidade desse corpo e de como ele é renegado, abusado... a falta de acesso atinge essa população feminina, 90% negra, que ta morrendo antes dos 60 anos, que ta perdendo a maioria dos seus dentes muito cedo, sabe? Mulheres negras que já tiveram vários filhos, mas muitas não puderam amamentar porque tavam cuidando dos filhos de outra...”

**Rosa Carvalho, 43 anos, sou negra.**

**Papel da mulher na favela:** Muito tenso. A mulher dentro da comunidade, ela tem que matar um leão por dia. Pra ela sobreviver, pra ela ser bem vista, pra ela poder conseguir educar os filhos, entendeu? Eu vejo dessa forma. As mulher dentro da comunidade são mulheres muito guerreiras, ao contrário do que muitas

peessoas pensam e julgam como um bando de desocupada. Não é verdade. Cada dia mais as mulheres dentro da comunidade estão conquistando os espaços delas, entendeu? Da melhor forma possível, entendeu? Por que assim: muitas dentro da comunidade, elas têm que aprender a sobreviver dentro da comunidade, a se sustentar dentro da comunidade, por não ter uma creche adequada pra ficar o filho, uma escola, e a gente sabe que, assim, a dificuldade de emprego é muita. A mulher dentro da comunidade, ela tendo que dar o jeito dela, lavar uma roupa, tomar conta de filhos dos outros, como eu faço. Pra poder sobreviver e dar sobrevivência aos filhos.

**Como é o papel da mulher e do homem na favela:** dentro da comunidade a mulher, muitas vezes, ela aprende a sobreviver sozinha, entendeu? A criar os filhos sozinha. Eu costumo dizer o seguinte: o filho é da mulher, não é do homem. A mulher, principalmente dentro da comunidade, ela tem que ralar o dobro pra ela poder sustentar o filho. Até porque você sai de dentro da comunidade pra conseguir um trabalho lá fora e o que que acontece? Você começa a ser discriminada. Não digo todas, mas algumas pessoas dá emprego com aquela desconfiança, entendeu? Achando que porque mora dentro da comunidade, vai mexer em alguma coisa, vai se envolver com alguma coisa de errado. Então assim, dentro da comunidade há muita diferença entre o homem e a mulher em questão de batalhar e ser visto. Dentro da comunidade tem uma hipocrisia que, na verdade, assim, hoje eu to vendo que não é só dentro da comunidade, é geral. Que o homem pode tudo e a mulher não pode nada. Tem isso. Então dentro da comunidade a mulher tem sim que bater de frente e ir à luta pra criar os filhos, pra tudo.

**Melhorias para a favela:** Eu acho que, assim, em questão de ter um ambiente que desse como as mulheres trabalhar dentro da comunidade. Conquistar sua própria independência, entendeu? Um lugar digno de se morar, porque muitas mães fica na questão, assim: “eu vou trabalhar fora e meu filho vai ficar aqui dentro do barraco, é criança, eu não tenho quem cuide, corre risco de um

incêndio, corre risco de um tiroteio”. Então assim, eu acredito que se tivesse um ambiente de trabalho dentro da comunidade, eu acredito que ficaria melhor, entendeu? Ficaria melhor porque assim eu acredito que a mulher conseguiria se envolver com as duas coisas ao mesmo tempo: com o trabalho dela e com o lar dela.

**Camila da Silva, 23 anos, sou negra.**

**Papel da mulher na comunidade:** “Eu enxergo fundamental. Porque a gente tá num século que quem movimenta o mundo são as mulheres. Porque os homens estão bastante acomodados, as mulheres já estão bastante independente, tanto de trabalho, vida financeira, amorosa, em relação a tudo.”

**Como é o papel da mulher e do homem na favela:** “Eu acho que hoje em dia já não tem mais tanta diferença não, porque mulher trabalha totalmente igual. Pega peso igual, corre atrás igual, luta por tudo igual, acho q não tem mais tanta diferença não, a única diferença é o sexo mesmo. Porque homem tem aquele machismo ainda de que o filho é da mulher, quem tem que cuidar de casa é a mulher, mulher que nasceu pra passar, lavar e cozinhar, sendo que não é mais isso, né? Ainda tem outras funções, que muitas mulheres trabalha. Por exemplo eu, que sou separada do pai dos meus filhos, eu que cuido dos meus filhos, eu corro atrás, porque ele acha que a função dele é só pagar pensão.

**Morar na favela e melhorias:** “Ah, isso prejudica bastante. Porque além da gente ter que se preocupar com o que vai levar pra dentro de casa, chega dentro da própria casa e tem que se preocupar com água, que não tem, tem que se preocupar com luz que falta. Ih, com muita coisa. Quando chove enche. É complicado. Na comunidade em si: a infraestrutura em relação a tudo. Porque a gente não tem um posto aqui. Aí se a gente passa mal, criança passa mal de emergência, não tem nenhum posto de primeira mão assim pra nos socorrer, a gente tem que ir pra outro lugar. Ah, tudo. A gente não tem um caixa eletrônico,

a gente não tem nada aqui. Até educação aqui é horrível, que é uma guerra na escola. As crianças de 4, 5 anos tem que estudar em outro lugar.”

**Amanda Matias, 50 anos, sou parda.**

**Papel da mulher na favela:** “A mulher é fundamental. Primordial. A mulher é quem conduz a vida, né? A mulher gera o filho, a mulher pare, a mulher cuida, a mulher incentiva, a mulher cuida do marido, a mulher é essencial. A mulher é tudo. Mulher é tudo. A mulher é primordial, essencial.”

**O que é ser mulher na favela:** “Em porcentagem de zero a cem: a mulher é 85%. Porque a mulher é responsável por tudo. O homem trabalha, sai de manhã, volta a noite. Tipo assim: não quer nem saber o que ta acontecendo. A mulher, não, a mulher tá ali. A mulher cuida, a mulher conduz, a mulher vai lá e resolve. E assim, A mulher é como todo ser humano, mas a mulher é mais que especial, de zero a cem por cento: 85%.”

**Papel da mulher e do homem na favela:** “Olha, a mulher já tem responsabilidade no todo e nisso não chega a ser diferente. Porque quando o homem na comunidade, ainda mais numa comunidade como a nossa, o homem se junta com os amigos pra que? Pra beber cerveja. A mulher não. A mulher vê o problema que tá acontecendo, a mulher as vezes cobra do marido pra resolver aquele problema. Então nisso a mulher tá sempre à frente do homem. Em todas as responsabilidades.”

**Como é morar na favela para mulheres:** “Tem vários pontos de vista. No meu ponto de vista, morar na comunidade é ter pouco acesso a muitas coisas. Aqui no Parque das Missões, nessa área que eu moro eu não acho ruim porque eu já moro aqui no Parque das Missões há 24 anos. Então eu acho aqui o melhor lugar do mundo pra se morar, não é violento, é um lugar tranquilo. Mas a dificuldade você vê: tantas crianças sem escola, tantas crianças passando necessidade, tantas crianças sem estudo. Você vê tantas crianças sem saúde, você vê os jovens ai se perdendo. Você olha assim e fala “gente, poderia ter algo assim, pra juntar esses



jovens. Pra que? Pra botar eles pra fazer uma oficina, pra botar eles pra fazer algo que incentive eles a ver a vida de uma outra forma”. Mas numa comunidade, como na maioria das comunidades, o que que se vê: muita desocupação, muita mente vazia, e a partir daí o que acontece? Os jovens se perdem, os jovens ficam ignorantes, os jovens ficam nervosos, tratam seus pais mal e culpam seus pais por não dar estruturas pra eles. Sendo que eles também não tem como sair daqui pra buscar lá fora, por serem adolescentes.”

**Melhorias para a favela:** A falta de estrutura principalmente. A falta de estrutura, de saneamento básico. Pq quando a gente tem um pouco de conforto, de um pouco de facilidade com as coisas, tipo assim, tem uma água, né? Muitas das vezes, na minha casa mesmo, não tem água, então tem que pegar. Claro que eu não pego porque meu esposo é um homem muito parceiro, mas no geral, a mulher tem que resolver esses problemas dentro de casa. E aí tem a dificuldade, principalmente no dia a dia, com saneamento básico, com falta de alimento, com falta de... Assim, ela se vira. Tem que chegar junto. A dificuldade é essa. É mais funcional mesmo. E o homem, tipo assim, chegou, olha assim e fala: “e aí mulher, tem o que pra comer?”

## **Conclusão**

Torna-se difícil concluir por algo que não esteja explícito. Apesar de conclusões óbvias pelo o disposto acima, é preciso também, ao final deste trabalho, produzir algumas reflexões.

Com a disposição do direito à moradia no rol de direitos fundamentais na Constituição de 1988 e também com a aprovação do Estatuto da Cidade, a noção da habitação como local necessário para empoderamento e desenvolvimento pleno de todas/os as/os cidadãs/ãos se tornou consistente. No mesmo sentido, através da criação das ZEIS's, da determinação constitucional dos direitos coletivos ao planejamento e gestão das cidades – conferindo responsabilidade aos Municípios pela participação coletiva na formulação de seus Planos Diretores -, da ratificação de diversos tratados internacionais que tutelam o direito à moradia como fundamental para o desenvolvimento subjetivo, dentre outros, abordou-se a importância deste direito coletivo.

As políticas de inclusão social como os PAC's e o Programa Minha Casa Minha Vida, contribuíram para a tentativa de sanar as desigualdades perpetradas sobre as camadas mais carentes da sociedade, destacando-se o segundo por sua especial observância à condição feminina de hipossuficiência. A criação dos Ministério das Cidades, a instituição do Plano Nacional de Habitação, todas essas iniciativas, dentre outras supracitadas, demonstram que a maior politização do direito urbanístico deu, também, maior espaço para a participação popular, no que concerne a defesa de diferentes interesses sociais no acesso ao solo urbano.

Não se pode negar que existem avanços nacionais e internacionais no que concerne o direito à moradia e sua proteção. No entanto, ao observar os dados que embasam o presente trabalho, os depoimentos das moradoras das comunidades e a atual realidade urbana do país, percebemos que esses avanços ainda são insuficientes para democratizar o acesso à moradia digna por todas/os.

Não pode haver democratização sem que se entenda moradia, cidade e cidadania como partes de um mesmo tema. Uma moradia digna, integrada à uma cidade bem equipada é o pressuposto básico para o exercício pleno da cidadania, assim como é o direito de participação no planejamento urbano. Essa democratização surge do entendimento de que a cidade é demandada de forma diferente pelos subgrupos que nela residem e que todos estes devem participar na construção desse espaço.

Ao que parece, pelo quadro apresentado, o Direito Urbanístico e as Políticas urbanas de habitação, tem funcionado de forma a legitimar o espaço urbano como perpetrador das desigualdades de gênero, raça e classe, se omitindo de modificar as condições desfavoráveis as quais estão submetidas as mulheres moradoras das comunidades. Ademais, sua não participação no processo de criação das cidades, impede que exista um sentimento de pertencimento, excluindo-as social e espacialmente e mantendo o espaço urbano como um não-espaço para as mesmas.

Tais condições desfavoráveis se dão pela precariedade das habitações, sem estrutura segura para se desenvolverem, ausentes de acesso a serviços básicos como água, energia elétrica, saneamento básico e coleta de lixo eficiente. Ademais, enfrentam a carência de espaços onde possam deixar seus filhos para se dedicarem a procura ou exercício de empregos ou mesmo para retornar aos estudos, visto essa uma necessidade latente já que não contam com ajuda de parceiros na criação dos filhos. Enfrentam a dificuldade de acessar serviços fundamentais como postos de saúde de qualidade perto de suas moradias, somando a isso a precariedade de mobilidade para transitar pelos espaços públicos acentua as dificuldades de participarem minimamente da cidade.

Além do projeto urbanístico brasileiro, calcado em leis elitistas e políticas embranquecedoras, ter sido notadamente racista na sua implementação, para estas mulheres existe uma opressão patriarcal que as torna ainda mais vulneráveis. Estas são, nos espaços em que residem, as principais responsáveis

pelo trabalho doméstico e reprodutivo, como cuidado com os filhos e com o lar.

Essa dinâmica do cuidado, especialmente restrita ao âmbito privado, atrelada à insuficiência de recursos governamentais para que possam deixar suas/seus filhas/os em segurança para se dedicar aos estudos e/ou procurar emprego, reforça a necessidade de sua submissão. Esta causada pela desvalorização e não-remuneração do trabalho doméstico ao qual se dedicam cotidianamente.

O panorama social atual, demonstra a concentração das oportunidades de emprego em áreas afastadas das comunidades em que habitam. As responsabilidades domésticas somadas à dificuldade de mobilidade e acesso aos grandes centros, dificultam a possibilidade de uma emancipação sócio-econômica por parte das mesmas. Ademais, os locais onde habitam se apresentam insalubres e inseguros, tornando a permanência na moradia um risco à sua saúde e integridade física.

Essas mulheres são a maioria nas comunidades, a maioria na chefia dos lares, as que detêm as maiores responsabilidades sobre suas famílias, mas ainda assim estão restritas a um papel de subordinação. Esse quadro, nada democrático, só reforça como o Direito, o Governo e seus operadores parecem estar trabalhando com uma massa homogênea, descartando as peculiaridades sociais.

O papel jurídico-político vem atuando no sentido de tutelar as múltiplas opressões que atuam sobre estas mulheres. É nítido como o nível de responsabilidades e dominação no âmbito do lar vêm influenciando a forma como estas participam das atividades da esfera pública, impedindo que possam exercer plenamente todos os direitos fundamentais previstos constitucionalmente. A realidade aparece completamente distanciada daquilo previsto pelo ordenamento, tornando operadores políticos e jurídicos como maiores violadores dos direitos das mesmas.

Por fim, cabe destacar que é direito de todas e todos participar

democraticamente do processo decisório do planejamento urbano, por meio dos representantes eleitos ou outras formas de organização civil. É direito de todas e todos ter uma moradia com acesso a todos os serviços básicos necessários à uma vivência digna. É dever dos governos nacional e local conferir participação igualitária às mulheres em todos os níveis dos espaços de tomada de decisão, ouvindo as demandas específicas para que a cidade seja um lugar de todas e todos.

É necessário perceber como as relações sociais de dominação vêm atuando de forma a violar os direitos das mulheres, principalmente dos subgrupos mais vulneráveis. Essa associação torna o cotidiano destas duro e sua emancipação sócio-econômica um horizonte cheio de obstáculos. Todas e todos devem poder usufruir do direito à moradia de forma plena, e as relações de poder apontadas pela interseccionalidade vem inviabilizando essa possibilidade.

Enquanto não desconstruirmos a visão maculada de que há uma homogeneidade de demandas, utilizando da lente interseccional para dar voz à diversidade e viabilizar a superação das opressões de gênero, raça e classe, todas as leis e políticas acima apresentados permanecerão ineficazes. A cidade não é um espaço neutro, muito menos são as demandas que nela existem. Os papéis restritos direcionados a determinados grupos, concebidos sob uma aparente normalidade, são cruéis e excludentes, impedindo a constituição de um sentimento de pertença.

Se emancipar, enquanto mulher, é se desintegrar cotidianamente. É romper com o que parece óbvio ou normal. A normalidade foi forjada e é sua eterna desconstrução que faz com que nós cheguemos perto de algo que se assemelhe à liberdade, à emancipação, à novas lentes e novos olhos, à novas percepções de si, do entorno e de como essa normalidade determina valores sobre nossos corpos. O direito à liberdade é de todas e todos, e a liberdade nos exige superar os modelos de relação que a nossa sociedade oferece.

## Referências bibliográficas

ALFONSIN, Betânia de Moraes. “Cidade para todos/Cidade para todas – Vendo a cidade através do olhar das Mulheres” in ALFONSIN, Betânia de Moraes & FERNANDES, Eldésio (org.) *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. pp. 253- 264

\_\_\_\_\_. *Direito à moradia: instrumento e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas/IPPUR/FASE, 1997.

BERNARDES, Marcia Nina; ALBUQUERQUE, Mariana Imbelloni Braga. Violências Interseccionais Silenciadas em Medidas Protetivas de Urgência. In. *Revista Direito & Práxis*. V. 7, n. 3. 2016. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/25167/18217> <último acesso em 07.06.2017>

BUCKINGHAM, Shelley. Análise do direito à cidade sob a perspectiva do gênero. In SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (coords.). *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010, p. 259-270. Disponível em: [http://www.hic-al.org/documento.cfm?id\\_documento=1402](http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1402) <último acesso em: 06.06.2017>

CENSO Demográfico de 1955. Estado do Rio de Janeiro. Série Regional, Volume XXIII. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/67/cd\\_1950\\_v23\\_t1\\_rj.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/67/cd_1950_v23_t1_rj.pdf) <último acesso em 06.06.2017>

COSTA, Alice Alcantra; VIEIRA, Claudia Andrade. Fronteiras do Gênero no Urbanismo Moderno. In. *Revista Feminismos*. Vol. 2. n. 1. 2014. Disponível em: <http://www.feminismos.neim.ufba.br/index.php/revista/article/viewFile/104/89> <último acesso em: 06.06.2017>

CRENSHAW, Kimberle. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial relativos ao Gênero. 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2002000100011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2002000100011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt) <último acesso em 15/04/2017>

\_\_\_\_\_. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. In: *Stanford Law Review*. Vol. 43, No. 6 (Jul., 1991), pp. 1241-1299. Published by: Stanford Law Review. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1229039>

FENSTER, Tovi. "The Right to Gendered City: Different Formations of Belonging in Everyday Life." *Journal of Gender Studies*, Vol. 14, No. 3 November 2005, pp. 217-231

\_\_\_\_\_. O direito à cidade e a vida cotidiana baseada no gênero In SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (coords.). *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010, p. 259-270. Disponível em: [http://www.hic-al.org/documento.cfm?id\\_documento=1402](http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1402). <último acesso em: 06.06.2017>

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA, Suzy; QUEIROZ, Felipe; ZARIAS, Alexandre. *Mulheres e o direito à moradia: a função social da propriedade na perspectiva de gênero*. 2012. Disponível em: <http://www.ufpb.br/evento/lti/ocs/index.php/17redor/17redor/paper/viewPaper/49> <último acesso em: 06.04.2017>

Fundação João Pinheiro - Déficit Habitacional no Brasil | 2013-2014. Belo Horizonte 2016. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>

GOMES, Flavio; PAIXÃO, Marcelo. *História das Diferenças e das Desigualdades Revisitadas: Notas Sobre Gênero, Escravidão, Raça e Pós-Emancipação*. In: FARIAS, Juliana Barreto; GOMES, Flavio; XAVIER, Giovana. (coords.). *Mulheres Negras no Brasil Escravista e do Pós-Emancipação*. 1. ed. São Paulo: Selo Negro. 2014. Print.

GONÇALVES, Rafael. *Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito*. Rio de Janeiro: Pallas/PUC-Rio, 2013.

GONZALEZ, Lélia. "Racismo e Sexismo na Cultura Brasileira". In: *Revista Ciências Sociais Hoje*. ANPOCS, 1984.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Classes, Raças E Democracia*. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=k7cEzL4awMAC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=snippet&q=diferenciar%20as%20classes%20&f=false](https://books.google.com.br/books?id=k7cEzL4awMAC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=snippet&q=diferenciar%20as%20classes%20&f=false) <último acesso em: 18.04.2017>

GUIMARÃES, Virgínia Totti. *Direito à Cidade e Direitos na Cidade: Integrando as Perspectivas Social, Política e Jurídica*. In: *Revista de Direito à Cidade*. vol. 09. no 02. 2017. pp. 626-665. Print.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HILL COLLINS, Patricia, and Sirma Bilge. Intersectionality. 1st ed. Chicester: Wiley, 2016. Print.

HOOKS, Bell. Ain't I a Woman?: Black women and feminism. United States, South end Press, 1981.

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, Direito à Cidade: uma visão por gênero - São Paulo: IBDU, 2017. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/486.pdf> <último acesso em 06.04.2017>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE – Série Históricas. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE . Características da População. Disponível em: <http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/caracteristicas-da-populacao.html>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE. Aglomerados Subnormais Informações Territoriais. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE. Projeção da População. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>

Instituto de Pesquisa e Econômica Aplicada – IPEA. Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/161117\\_bmt\\_61.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/161117_bmt_61.pdf).

OSÓRIO, Letícia. Direito à Moradia no Brasil. Texto elaborado por delegação do Fórum Nacional da Reforma Urbana. Disponível em: [http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito\\_a\\_Moradia\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito_a_Moradia_no_Brasil.pdf).

Política Nacional de Habitação - PNH. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf> <último acesso em 06.06.2017>

Relatório brasileiro para o Habitat III. Relator: Instituto de Pesquisa/ Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/relatorio-habitat-iii\\_capitulo2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/relatorio-habitat-iii_capitulo2.pdf) <último acesso em: 06.06.2017>

RIBEIRO, Darcy. O Povo Brasileiro: A Formação E O Sentido Do Brasil. 1st ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Print.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. de Q. O futuro



das metrópoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan & FASE, 2000. pp. 63-98.

ROLNIK, Raquel. "Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil", Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n.2, 2009

\_\_\_\_\_. Guerra Dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: 1st ed. 2015. Print.

\_\_\_\_\_. Territórios Negros nas Cidades Brasileiras. Estudos Afro-Asiáticos, Rio de Janeiro, n. 17, p. 29-41, 1989.

SANTOS, Carolina Câmara Pires dos. A Raça do Gênero? As Guerreiras da Estradinha e a Luta Pelo Direito à Moradia. Dissertação de graduação Departamento de Direito da PUC-Rio; Orientadora: Márcia Nina Bernardes – Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2013.

TETO. Disponível em: <http://www.techo.org/paises/brasil/teto/o-que-e-teto/>

VIANA, Masilene Rocha. O Gênero da Luta pelo Direito à Casa e à Cidade. In. Averso Averso: Revista Educação e Cultura. Araçatuba. vol. 3. n. 3. p. 77-97. 2005. Print.