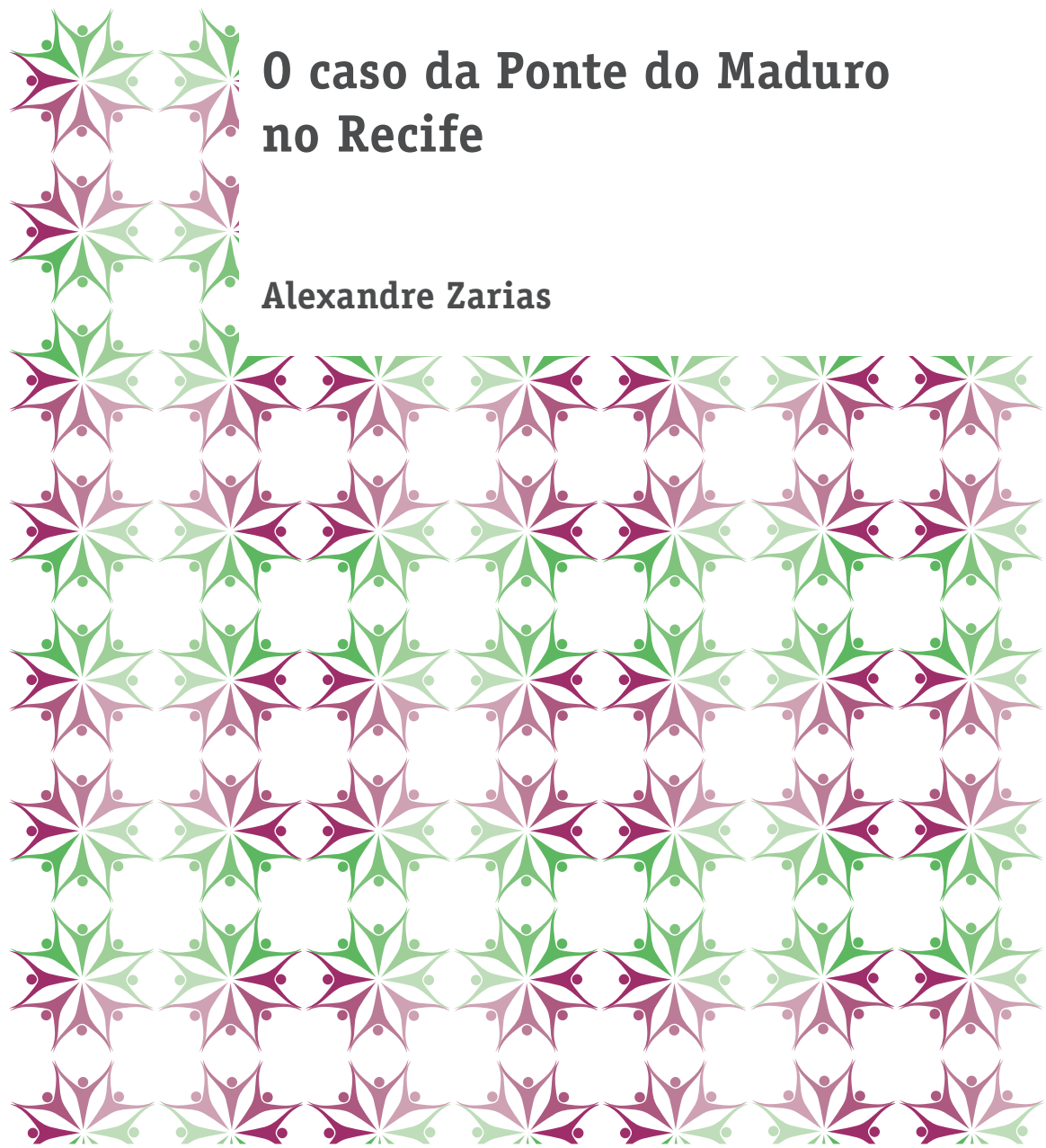


# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA PERSPECTIVA DE GÊNERO

**O caso da Ponte do Maduro  
no Recife**

**Alexandre Zarias**





**REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA NA  
PERSPECTIVA DE GÊNERO**



# **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA PERSPECTIVA DE GÊNERO**

**O caso da Ponte do Maduro  
no Recife**

**Alexandre Zarias**  
(Organização)

Universidade Federal de Pernambuco Publicações Especiais do Programa de Pós Graduação em Antropologia  
© Núcleo de Pesquisa Família, Gênero e Sexualidade (FAGES)

Conselho Editorial PPGA

Antônio Carlos Motta

Edwin Reesink

Josefa Salete Barbosa Cavalcanti

Judith Chambliss Hoffnagel

Lady Selma Ferreira Albernaz

Luís Felipe Rios

Marion Teodósio de Quadros

Mísia Reesink

Peter Schröder

Renato Athias

Roberta Bivar Carneiro Campos

Russell Parry Scott

Conselho Editorial – Série Gênero e Políticas Públicas

Carolina Farias Leal Mendonça (UNILAB)

Cristina Buarque (FUNDAJ)

Dayse Amâncio dos Santos (UFPE-UFPRPE)

Maria Grazia Cribari Cardoso (UFRPE)

Russell Parry Scott (UFPE)

Sílvia Cordeiro (SECMULHER)

Apoio Institucional: SECMUL-Secretaria da Mulher do Estado de Pernambuco; FUNDAJ- Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais; UFPE-Universidade Federal de Pernambuco

Catálogo na fonte:

Bibliotecária Liliane Campos Gonzaga de Noronha, CRB4-1702

---

R344 Regularização fundiária na perspectiva de gênero : O caso da Ponte do Maduro no Recife / autoria: Alexandre Zarias. – Recife: Editora UFPE, 2016.  
144 p. : il. – (Série Gênero e Políticas públicas).

Esta série é mais um produto do FAGES – o Núcleo Família, Gênero e Sexualidade – do Programa de Pós Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco.

Inclui referências.

ISBN 978-85-415-0850-6 (broch.)

1. Regularização fundiária. 2. Posse da terra 3. Movimentos sociais. 4. Mulheres – Condições sociais. I. Zarias, Alexandre (Org.). II. Título da Série.

346.0432

CDD (23.ed.)

UFPE (BC2017-003)

---

Todos os direitos reservados aos organizadores: Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos e videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial em qualquer sistema de processamento de dados e a inclusão de qualquer parte da obra em qualquer programa juscibernético. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração.

*...para as mulheres da Ponte do Maduro,  
também Patrícia, Celma e Suzy, cada qual  
com seus feminismos, que me ajudaram a ver  
o mundo de outra maneira.*



## APRESENTAÇÃO

FAGES – o Núcleo Família, Gênero e Sexualidade – da Universidade Federal de Pernambuco é um núcleo de pesquisa, e também é um núcleo de ação. Nesta nova Série de publicações, intitulada *Gênero e Políticas Públicas*, resolveu tornar mais explícita a sua dedicação a estudos que têm uma relevância imediata para pensar e efetivar a aplicação de políticas públicas relacionadas com a promoção da igualdade de gênero e direitos das mulheres. Esta série vem complementar a série anteriormente estabelecida e que continua a ser produzida, Gênero e Família, na qual já há mais de vinte livros, dossiês e coletâneas publicadas. Ao denominar a nova série Gênero e Políticas Públicas, o objetivo principal é de abordar diretamente a associação e articulação entre os nossos estudos e as práticas dos idealizadores e executores de políticas públicas. Através da reflexão qualificada, da pesquisa aprofundada, da integração e circulação em redes de estudos feministas, acadêmicas e de políticas públicas, o nosso núcleo se percebe como ator envolvido nos processos que estuda, e como núcleo comprometido com a compreensão dos impactos das suas ações para atingir metas de igualdade e de direitos.

O que foi que levou ao estabelecimento desta nova série? De 2013 a 2015, o FAGES – na sua função de integração de ensino, pesquisa e extensão como grupo dentro da UFPE, e de parceiro antigo de

entidades que ativamente promovem estudos e ações de gênero em múltiplas ocasiões – administrou o I Curso de Especialização em Gênero, Desenvolvimento e Políticas Públicas, com financiamento pela Secretaria da Mulher do Estado de Pernambuco e da Fundação Joaquim Nabuco. Para realizar este trabalho, contamos com a confiança, cumplicidade e com o estímulo, entusiasmo e persistência da então Secretária da Mulher de Pernambuco, Cristina Buarque, que procurou o grupo FAGES para capacitar mais de oitenta especialistas. As pessoas capacitadas são majoritariamente funcionárias e funcionários pública(o)s envolvida(o)s em secretarias e coordenadorias da mulher e desenvolvem ações que reverberam diretamente na vida das mulheres. Como discentes neste curso, juntaram-se a estas funcionárias e estes funcionários integrantes de ONGs, de outras organizações governamentais, e estudantes independentes interessados.

Ao longo de todo o trabalho de administração cotidiana no Recife e em Caruaru, constantemente fomos lembrados da extensão e da aplicabilidade dos nossos estudos. De um lado resgatamos a memória do que já fizemos e do que vínhamos fazendo contemporâneo ao curso. De outro lado, o próprio curso exigia uma articulação interinstitucional e intersetorial grande com muitos esforços e muitas oportunidades de influenciar ações concretas. Este não é o lugar de elencar a extensa lista de trabalhos aplicados e engajados nos quais o FAGES se envolveu ao longo dos seus trinta e cinco anos de existência, e sim de lembrar que todos os cinco eixos históricos de estudo, acrescentado por dois novos eixos em anos recentes, possuem componentes relevantes para políticas públicas. As linhas históricas de 1) Gênero, 2) Família e Parentesco, 3) Sexualidade, 4) Saúde e 5) Equidade Social, e as novas linhas de 6) Educação, Interseccionalidade e Desigualdade e 7) Naturezas, Culturas, Técnicas, vão bem além de serem unicamente esferas de assuntos para reflexão, pois sempre dialogaram e dialogam com as políticas públicas.

O apoio dado a este curso permitiu que os primeiros quatro números da série fossem realizados, por todos poderem se caracterizar não somente como comunicação de resultados de pesquisa original,

mas também como material pedagógico, interpretativo e avaliativo de relações de gênero, desenvolvimento e políticas e cuja produção se deu em função do referido curso com autoria e organização de docentes do curso. Os conteúdos são autoexplicativos, pois se compreendem pelos próprios títulos dos volumes publicados:

- *Mulheres, Agenda Política e Desenvolvimento: Pesquisas Contemporâneas no Brasil e Países Andinos*, organizado por Giselle Nanes;
- *Educação, Feminismo e o Estado no Brasil*, organizado por Parry Scott;
- *Regularização Fundiária Urbana na Perspectiva de Gênero: o Caso da Ponte do Maduro no Recife*, de autoria de Alexandre Zarias;
- *Feminismo, Diferenças e Desigualdades nas Políticas Públicas e Desenvolvimento: Algumas Leituras Fundamentais*, organizado por Dayse Amâncio dos Santos, Maria Grazia Cardoso e Parry Scott.

A temática de gênero e políticas públicas é inesgotável, e estes primeiros volumes abordam criticamente programas e políticas governamentais na América Latina com destaque para programas condicionadas de renda, de impactos de grandes projetos sobre imagens e práticas de sexualidade e de gênero, e de três projetos feministas nos campos de enfrentamento à violência, de capacitação para o trabalho e de educação; a relação entre o Estado e o feminismo na execução de projetos educacionais que abordam sexualidade, classe, raça e etnia e que atravessam experiências concretas com atenção a interseccionalidades; a sensibilidade dos instrumentos de execução e os impactos de políticas de habitação operadas com uma perspectiva de gênero para mulheres em projetos de desenvolvimento urbano;

e um elenco de conceitos e abordagens-chave para pensar gênero e desenvolvimento. Esperamos que o empenho seja o início de um conjunto cada vez mais crescente de estudos críticos, reflexivos e colaborativos para podermos buscar a promoção de igualdade de gênero e dos direitos das mulheres.

A produção de uma série de estudos desta magnitude não se realiza sozinho, e o FAGES reconhece e agradece primeiro à Secretaria da Mulher e à Fundação Joaquim Nabuco pelo investimento e confiança que outorgaram à nossa equipe para que pudéssemos não somente formar especialistas, mas também criar os primeiros quatro volumes desta série. Foi uma época que agregou envolvimento ativo na capacitação como parte das políticas das instituições, bem como reconhecimento à importância de criar material publicado para enriquecer o conhecimento destes assuntos. Cristina Buarque, Silvia Cordeiro, Fernando José Freire e Paulo Rubem Santiago, foram bem além de ser dirigentes das instituições financiadoras, pois respeitando os compromissos sociais das suas próprias instituições, comprometeram-se com os objetivos do curso e do seu objetivo de produzir livros e sempre foram presentes no apoio e acompanhamento. Doris Cavalcanti, Janny Rodrigues, Raíssa Barbosa Araújo, Juliane Oliveira, da secretaria da Mulher e Joanildo Burity e Ceres Almeida e Luciana Marques da Fundação Joaquim Nabuco estavam sempre na torcida ativa para o nosso trabalho dar fruto. Boa parte da equipe administrativa na UFPE cuidou de muitos dos afazeres cotidianos do nosso trabalho, habilitando-nos a dedicar os esforços à produção deste material, e por isso agradecemos especialmente ao profissionalismo e companheirismo de Luciana Neves, Ademilda Guedes, Helder Caran, e à jovem docente Fernanda Maria Vieira Ribeiro na supervisão inicial do trabalho em Caruaru e a Ana Duarte pela articulação com o Campus Acadêmico do Agreste. Fazemos agradecimentos especiais às colegas docentes e integrantes de FAGES, Marion Teodósio de Quadros e Lady Selma Ferreira Albernaz que assumiram responsabilidades funcionais também, como chefe do Departamento e Coordenadora do curso após a aposentadoria de Parry Scott e a Caroline Farias Leal

Mendonça que assumiu responsabilidades de articulação final na própria operação cotidiana do FAGES nas etapas finais de preparação da série. Não é possível esquecer a dedicação das monitoras do curso: Raíssa Fonseca, Larissa Andrade, Camila Marinho, Raianny Araújo, Magda Cristina Silva e Viviane Carvalho, que se envolveram na coleção, preparação e/ou divulgação de três cadernos de leitura usados no curso, e, algumas das quais se envolveram na produção escrita dos trabalhos desta série. Os mais corresponsáveis pelo desenho destes quatro números, que foram elaborados através de uma chamada de projetos entre os 21 docentes do curso, foram Dayse Amâncio dos Santos, a co-coordenadora do curso do começo ao fim, e a Maria Grazia Cribari Cardoso que substituiu a Fernanda Vieira na supervisão do trabalho de Caruaru. A todos as(os) docentes que se dedicaram às aulas numa metodologia que exigia trabalho em fins de semana e muita leitura de trabalhos e orientações. Todos e todas estamos comprometido(a)s com a elaboração de políticas públicas desenvolvidas com a perspectiva de gênero.

**Recife, março, 2016**

**Parry Scott, Dayse Amâncio dos Santos, Maria Grazia Cribari Cardoso**



## **AGRADECIMENTOS**

Este livro não teria sido publicado não fosse a persistência e a paciência do professor Russell Parry Scott, ao cobrar-me seus originais e aguardá-los depois de tantos atrasos. A ele devo a conclusão de um trabalho que, de início, foi-me custoso, mas que, ao fim, recompensou-me intelectual e pessoalmente. Lembro-me da primeira vez que conheci Scott, quando iniciava meu mestrado em antropologia na Unicamp. Era o ano 2000, durante o encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, a Anpocs, realizada em Petrópolis, Rio de Janeiro. Ele coordenava o grupo de trabalho “Família e Sociedade”, tema pelo qual me enveredei até chegar neste lugar, onde nossos caminhos se cruzaram. Sua generosidade, inteligência e perspicácia continuam sendo referências para mim desde aqueles tempos.

Aqui apresento o resultado de um trabalho coletivo que envolveu dezenas de pessoas. Não seria possível sem o apoio da ONG Espaço Feminista, cuja diretora Patrícia Chaves foi quem instigou seu início e foi a responsável pela interlocução entre os diferentes agentes, atrizes e atores envolvidos com o processo de regularização fundiária da Ponte do Maduro. Meus agradecimentos também se estendem aos técnicos da Companhia Estadual de Habitação e Obras do Estado de Pernambuco (CEHAB), Otávio Calumby e Tereza Borba, também a Ana Isabel, da GeoSistemas, a quem devo muito o conhecimento a

respeito dos processos técnicos e jurídicos relacionados com o caso da Ponte do Maduro. Aos representantes da ONU-Habitat, GLTN e Huairou Commission, agradeço o apoio e a oportunidade de debater, em âmbito internacional, as ações desenvolvidas no Recife.

O período de monitoramento da regularização fundiária da Ponte do Maduro, além de compreender um processo de desenvolvimento técnico, científico e teórico, representou um momento de amadurecimento pessoal proporcionado pelas reuniões, encontros e conversas com as mulheres e homens que vivem nos bairros de Santo Amaro, Ilha de Santa Terezinha, Ilha do Chié e Ilha de Joaneiro. Com o risco de deixar muitas pessoas de fora, atrevo-me a relacionar aquelas que muito contribuíram para a execução deste livro: Maria da Conceição, Marluce, Maria de Fátima, Vilma, Daniele, Lúcia, Aurinete, Henrique, Eudes, Johnson, Edson, Gesse e Raimundo, entre tantas outras.

No grupo de pesquisa, agradeço a participação de várias e vários colegas, nas suas mais diferentes etapas da vida acadêmica. Com Celma Fernanda Tavares de Almeida e Silva, pude iniciar os primeiros grupos de discussão e rodas de diálogo que ajudaram a compor o rol de assuntos abrangidos neste livro. Ao longo da pesquisa, também pude contar com a colaboração de estudantes de iniciação científica, em ordem de participação: Felipe Resk, Suzy Luna, Débora Cintra Toscano e Mariana Auto. Em conjunto, produzimos vários textos e participamos de inúmeros congressos os resultados preliminares da pesquisa. Este livro é a soma de todo esse esforço.

Agradeço também aos meus colegas da Fundaj. Sem eles, não teria dado conta das atividades institucionais que se somaram ao período de redação deste livro. Túlio Velho Barreto, Suiany Padilha, Viviane Toraci e Allan Monteiro, grandes parceiros de trabalho, foram meus pontos de apoio. Também agradeço a Wilson Fusco e a Darcilene Gomes que há muito tempo têm me ajudado com o desenvolvimento de pesquisas e estudos.

Finalmente, sem o apoio institucional da Fundaj, Facepe e CNPq, este trabalho não seria possível. O aporte de recursos e as

condições de trabalho proporcionadas foram suficientes para a consecução do projeto original de pesquisa cujos principais resultados estão reunidos aqui.



## SUMÁRIO

**INTRODUÇÃO**.....19

### **CAPÍTULO 1**

**PROBLEMAS DE GÊNERO E ACESSO À TERRA**.....25

Regularização fundiária urbana .....31

Atrizes e atores da regularização fundiária da Ponte do Maduro ...38

### **CAPÍTULO 2**

**A LEGALIZAÇÃO DA POSSE DA TERRA E A**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA PONTE DO MADURO** ..43

A legalização da posse da terra .....49

A regularização fundiária urbana .....62

### **CAPÍTULO 3**

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA VISTA DE PERTO**.....71

A Ponte do Maduro em números. ....73

As etapas da regularização fundiária .....77

As mulheres fazem a diferença .....95

<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>GÊNERO, PODER E DESENVOLVIMENTO</b> .....	101
Mulheres, gênero e desenvolvimento .....	102
Crítérios de avaliação de gênero para ferramentas de acesso à terra em grande escala. ....	106
Os diferentes contextos da regularização fundiária .....	112
O poder na Ponte do Maduro. ....	122
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	133
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	139
<b>CRÉDITOS DOS CAPÍTULOS</b> .....	143

## INTRODUÇÃO

Ponte do Maduro é um nome inusitado. A “Ponte” nos leva a imaginar uma construção sobre um curso d’água, córrego, braço de maré, canal ou rio, marcos da paisagem que tanto caracterizam o Recife. Mas “Maduro” deixa outras dúvidas numa cidade de belas pontes, como as conhecidas Boa Vista, Maurício de Nassau, Buarque de Macedo, Duarte Coelho, Doze de Setembro, Princesa Isabel, Seis de Março e Limoeiro que estampam nossos cartões postais.

Não sei dizer se a tal ponte existia, se “Maduro” era o nome de um rio ou o apelido de alguém. Mas posso afirmar que Ponte do Maduro é a história de mais de 40 anos de luta por terra e moradia em quatro bairros do Recife. Ela começou na Ilha de Joaneiro, espalhou-se pela Ilha do Chié, Ilha de Santa Terezinha e Santo Amaro. Virou um projeto de legalização da posse da terra, lançado em 1981, mas que foi deixado de lado. Em 2010, tornou-se um projeto de regularização fundiária urbana para beneficiar cerca de 24 mil pessoas e que, até o momento, distribuiu não mais do que um mil títulos de posse.

A Ponte do Maduro é esse cenário de 64 hectares cravados na Zona Norte do Recife, na divisa com Olinda, abrigo de famílias de baixa renda que, nas décadas de 1930 e 1940, aterraram áreas de mangue para construir seus mocambos. Um lugar que não era terra de ninguém deu abrigo para milhares de pessoas. As casas de barro

ou tábua com seus telhados de palha cederam espaço a um conjunto de casas de alvenaria cravados hoje num dos espaços privilegiados de uma cidade que assiste temerosa o crescimento dos arranha-céus e a realização de megaprojetos de reurbanização, que expulsam os mais pobres para a periferia da região metropolitana.

Todo esse período, dos anos de 1930 até o momento, compreende profundas transformações do cenário social e político brasileiro. Do Regime Militar de meados da década de 1970, marcado pela perseguição política e restrição da cidadania, passando pelos anos que antecederam a redemocratização, em 1985, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou o regime democrático brasileiro, a trajetória de vida dessas pessoas marca uma série de avanços e recuos da legislação civil e da execução de políticas públicas no país.

Neste livro, reconto parte dessa história numa cidade que mudou. Dos anos 1980, quando lançado o primeiro projeto de legalização de posse da terra da Ponte do Maduro, o Recife passou de 1,24 milhão de pessoas para mais de 1,54 milhão, em 2010, ano em que processo foi reiniciado. Hoje convivemos com as reações contra os empreendimentos que transformam a cidade. Ao sul, os impactos do Porto de Suape. Ao norte, o polo industrial de Goiana. Ao oeste, a Cidade da Copa que desalojou centenas de famílias. No centro da cidade, o Projeto Novo Recife, que deu início ao Movimento Ocupe Estelita. Entre esses quatro cantos há um movimento silencioso, porém muito antigo. Não tem a notoriedade dos protestos contra os grandes projetos, mas ganha a atenção da mídia sempre que uma via é interditada por pessoas que queimam pneus, protestando por melhores condições de moradia. Antigamente, esses protestos tinham uma dimensão jornalística muito maior, servindo inclusive de laboratório para o desenho de políticas públicas inovadoras.

Do ponto de vista sociológico, a experiência social, espacial e historicamente delimitada pela Ponte do Maduro permite uma série de recortes analíticos. É possível tratar da configuração política e jurídica dos modos de resolução dos conflitos fundiários urbanos em períodos distintos da história. Levando esse aspecto em consideração, as

formas de mobilização popular e sua relação com o Estado também são objetos de pesquisa interessantes, cuja investigação compreender como configurou-se a paisagem urbana do Recife.

Não se pode ignorar o papel exercido pela Igreja, principalmente, das denominações católica e protestante, no sentido de apoiar a luta pela terra, consolidando a área como espaço de moradia de uma população socialmente marginalizada. A cidade e a pobreza, tomados como temas amplos de investigação, encontrariam um rico campo de pesquisa na Ponte do Maduro.

Essa lista de possíveis temas de estudo pode ser ampliada e tornar-se exaustiva se for levada em consideração a diversidade de fontes para a pesquisa. Muitos dos moradores que iniciaram a ocupação da área ainda moram na Ponte do Maduro. São pessoas que detêm muitos detalhes da história do local, que nunca deixou de aparecer em notícias de jornais e revistas locais e nacionais. A documentação oficial também é vasta, porém dispersa. Leis, decretos oficiais, projetos de urbanização, etc., somam um acervo que registra os resultados de iniciativas públicas e as disputas de propriedade, oferecendo um panorama do que representa a região do ponto de vista do Estado.

Tal riqueza de temas e fontes de pesquisa não passa nem passou despercebida de órgãos de pesquisa e ensino. A Ponte do Maduro congrega um rico campo de estudos, nas áreas de arquitetura e urbanismo, história, saúde, políticas públicas, educação, esportes, violência, etc., cujos resultados fornecem uma variedade de perspectivas para a compreensão da realidade local.

Diferentemente dos estudos já realizados, a proposta deste livro é inédita e, ao mesmo tempo, um desafio dentro desse conjunto de instituições, temas e fontes de pesquisa. Ela coloca, em primeiro plano, a experiência das mulheres em diferentes etapas da regularização fundiária da Ponte do Maduro, adotando como referência os estudos de gênero. O instrumental analítico utilizado para tanto objetiva compreender de que forma e em que medida as mulheres da Ponte do Maduro estabeleceram suas relações com outros atores envolvidos na execução da referida política pública. São eles: os representantes

de órgãos estatais, do município, estado e federação, as integrantes de ONGs e de outras organizações nacionais e internacionais.

Essa escolha não é gratuita. Ela se justifica pelo fato de a experiência histórica de um conjunto de mulheres entrar em consonância com os termos do que se convencionou chamar de “discurso do desenvolvimento”, que vê na posse segura da terra uma forma de combater as “desigualdades de gênero” e “empoderar as mulheres”, máxima que enreda todos os capítulos do livro.

No capítulo 1, contextualizo as questões que surgiram durante a minha participação da regularização fundiária da Ponte do Maduro. Essa experiência foi mediada pela organização não governamental (ONG) Espaço Feminista do Nordeste para a Democracia e Direitos Humanos, durante os anos de 2010 e 2014. O título de posse, em nome das mulheres, foi o objeto de intervenção da instituição, num processo construído coletivamente com as moradoras da região e agências internacionais de fomento. Trata-se de um capítulo que introduz, em linhas gerais, as noções de posse e propriedade, e apresenta quem foram as atrizes e atores do processo, permitindo prosseguir leitura do livro aleatoriamente a partir de qualquer um dos outros capítulos.

O capítulo 2 aproxima as experiências de luta pela terra do passado e do presente na Ponte do Maduro. Reconta a história que deu início ao processo de legalização da terra, nos idos de 1976, até o anúncio da regularização fundiária urbana em março de 2010. Nele, destaco os pontos em comum entre essas experiências distantes no tempo, chamando atenção para o papel que as moradoras e moradores exerceram junto ao poder público, à Igreja e a outras formas de associação civil.

O trabalho de acompanhamento da regularização fundiária da Ponte do Maduro é detalhado no capítulo 3. Nessa parte do livro, descrevo as características principais da população que lá reside para, em seguida, detalhar o passo a passo da execução da política pública, detalhando seus bastidores e resultados.

Finalmente, o capítulo 4 refaz todo esse percurso teórico e analiticamente, tendo como referência estudos acerca dos temas

gênero, poder e desenvolvimento. A partir dessa perspectiva, descrevo os antecedentes da pesquisa internacional que culminou com o monitoramento da regularização fundiária da Ponte do Maduro.

Esse encadeamento de temas e problema abordados, que vai da exposição, passando por sua historicização, descrição até a análise, exigiu-me revisar um conjunto de publicações de minha autoria e de coautoria apresentadas em congressos científicos entre os anos de 2010 e 2014. Algumas repetições foram inevitáveis e os créditos dos capítulos são apresentados no fim do livro. Por isso, as ideias contidas aqui não são inéditas. São fruto de debates e pesquisas conjuntas que me ajudaram a repensar a experiência social da Ponte do Maduro a partir de outras perspectivas, que se abrem para novos debates a partir da leitura dos capítulos que vêm a seguir.



## **CAPÍTULO 1**

### **PROBLEMAS DE GÊNERO E ACESSO À TERRA**

O objetivo deste capítulo é situar algumas questões que nasceram ao longo da regularização fundiária urbana da Ponte do Maduro, mediada pela organização não governamental (ONG) Espaço Feminista do Nordeste para a Democracia e Direitos Humanos, durante os anos de 2010 e 2014. Essas questões têm relação direta com uma asserção aqui registrada entre aspas: “o título de posse de terra, emitido em nome da mulher, é um instrumento para empoderá-la e garantir a equidade de gênero”. Essa pode ser a síntese do objetivo construído coletivamente pela ação da referida ONG, suas agências internacionais de fomento e um grupo local de mulheres envolvidas diretamente com a execução de uma política pública da qual fizeram parte o Governo Federal, o estado de Pernambuco e o município do Recife.

Os capítulos seguintes do livro têm o objetivo de decifrar quais significados “posse de terra”, “empoderamento”, “gênero” e “equidade de gênero” assumiram na perspectiva das diferentes atrizes e atores da regularização fundiária da Ponte do Maduro. Tal como descrito na introdução, esses capítulos são de um esforço teórico e metodológico que resultou em artigos apresentados em congressos científicos

nacionais e internacionais, cuja produção contou com a participação de colegas pesquisadoras e alunas de iniciação científica.

A natureza dos artigos que havia produzido gerou-me dúvidas e incertezas para lidar com um conjunto de materiais originalmente elaborados com diferentes propósitos, que não a redação deste livro. Ordená-lo não se constituiu uma tarefa fácil. Foi preciso revisitar todas as minhas anotações de campo, fotos, transcrições de entrevistas, documentos oficiais e administrativos, bibliografia de referência, etc. Tive que reescrever quase tudo o que havia sido produzido, suprimindo, em cada capítulo, trechos que se repetiam nos artigos compilados, acrescentando também informações antes negligenciadas. Ao lado esquerdo do meu computador de mesa, juntou-se uma pilha de livros e papéis difícil de ser desfeita porque concorria com muitas outras atividades administrativas e de docência que eu havia assumido ao longo do período de acompanhamento da regularização fundiária e da redação deste livro.

Adianto que não posso responder objetivamente se “o título de posse de terra, emitido em nome da mulher, é um instrumento para empoderá-la e garantir a equidade de gênero”. Em primeiro lugar, porque nunca existiu um consenso entre as atrizes e atores da regularização fundiária acerca do que esses termos significavam, fato que será detalhado nos capítulos seguintes do livro. Em segundo lugar, porque, ao final do processo, não foram emitidos títulos de posse exclusivamente em nome da mulher quando esta vivia com seu companheiro ou marido. Nesses casos, os títulos foram emitidos em nome de ambos. Em terceiro lugar, porque pude acompanhar somente a execução da política pública e não seus desdobramentos, ou seja, não examinei o que aconteceu depois da emissão dos primeiros títulos de posse. Seria preciso fazer uma nova pesquisa de avaliação dos impactos dessa ação. Aliás, a fase de avaliação deveria ser item obrigatório de qualquer plano de execução de políticas públicas, coisa que não foi prevista pelo governo e até o momento não aconteceu na Ponte do Maduro.

Também é preciso destacar qual foi efetivamente meu papel em todo esse processo. Fui convidado pelo Espaço Feminista para

acompanhar a regularização fundiária com o objetivo de construir um questionário gênero-sensível a ser utilizado no cadastro socioeconômico das famílias da Ponte do Maduro. O questionário foi elaborado em conjunto com alguns colegas pesquisadores da Fundação Joaquim Nabuco, porém não foi utilizado pelo governo de Pernambuco. Para a realização dessa tarefa, foi contratada, por meio de licitação, uma empresa que adotou outros critérios e metodologias para o cadastro dos habitantes da região. A estratégia de utilizar um questionário gênero-sensível foi exatamente a de não deixar as mulheres de fora dos registros oficiais e da emissão dos títulos de posse, ao mesmo tempo em que certas características socioeconômicas pudessem ser usadas futuramente numa avaliação de impacto da política pública. O banco de dados, que resultou do trabalho contratado pelo governo pernambucano, não permite isso.

A despeito dos resultados não terem atingido plenamente os fins almejados pelo Espaço Feminista, suas agências internacionais parceiras e as mulheres da Ponte do Maduro, além da impossibilidade técnica de avaliar os impactos da execução da política pública, sublinho que pude acompanhar a construção de um fórum de debates entre o poder público e a população local, que pode servir de exemplo para outros contextos de reivindicação de direitos e luta por moradia no espaço urbano. Foram realizados encontros regulares ao longo dos cinco anos de execução da regularização fundiária. A maioria desses encontros colocou frente a frente moradoras e moradores da região com técnicos do governo, sendo geralmente realizados na Companhia Estadual de Habitação e Obras de Pernambuco (Cehab), em sedes das associações de moradores dos bairros da Ponte do Maduro ou noutros espaços dentro ou fora da localidade. Participei de muitos desses encontros, ocasiões em que pude acompanhar os acordos e desacordos relacionados com a regularização fundiária, tendo a oportunidade de apreender seu significado para as mulheres e os homens interessados diretamente no processo, seja por meio da atuação do Espaço Feminista ou por outros canais. Foi daí que conheci a história da região e pude obter as informações que são utilizadas ao longo deste livro.

As conclusões a que cheguei, os resultados e dados obtidos são mediados pelas mulheres da Ponte do Maduro. Especificamente, aquelas mulheres que participaram das atividades promovidas pelo Espaço Feminista. Um grupo de vinte a trinta mulheres, na sua maioria não-brancas, aposentadas ou sem emprego formal, com cinquenta anos ou mais, residentes há mais de vinte anos na região, com renda inferior a dois salários mínimos, que participavam de grupos comunitários, exerciam ou exerceram lideranças locais.

A mediação entre o conhecimento dessas mulheres e as conclusões de cada um dos capítulos aqui apresentados também coloca a questão da regularização fundiária, da habitação e da moradia noutra perspectiva. A perspectiva aqui adotada é a de gênero, seja assim considerada a história de luta das mulheres por habitação, seja pela bibliografia aqui mobilizada para dar conta dessa experiência na Ponte do Maduro.

O argumento central deste livro é o de que a regularização fundiária por si só não garante o que foi perseguido durante todo o processo, qualquer que seja o significado atribuído a “empoderamento” e “equidade de gênero”, expressões quase obrigatórias nas reuniões que acompanhei. A questão das mulheres e habitação não se esgota na atribuição de um título de posse a uma mulher. No Brasil, esse problema tem como princípio que mulheres e homens têm direitos iguais e podem exercê-los da mesma maneira. A equidade, portanto, é um ponto de partida. O desafio é efetivá-la.

Esse tipo de desafio já havia sido colocado por Engels em 1884, quando publicou “A origem da família, da propriedade e do Estado”, tendo como referência a obra “Ancient Society”, de Lewis Henry Morgan, escrita em 1877. Engels afirma:

A mesma causa que havia assegurado à mulher sua anterior supremacia na casa — a exclusividade em relação aos problemas domésticos — assegurava agora a preponderância do homem no lar: o trabalho doméstico da mulher perdia agora sua

importância, comparado com o trabalho produtivo do homem; este trabalho passou a ser tudo; aquele, uma insignificante contribuição. **Isso demonstra que a emancipação da mulher e sua equiparação ao homem são e continuarão sendo impossíveis, enquanto ela permanecer excluída do trabalho produtivo social e confinada ao trabalho doméstico, que é um trabalho privado. A emancipação da mulher só se torna possível quando ela pode participar em grande escala, em escala social, da produção, e quando o trabalho doméstico lhe toma apenas um tempo insignificante.** Esta condição só pode ser alcançada com a grande indústria moderna, que não apenas permite o trabalho da mulher em grande escala, mas até o exige, e tende cada vez mais a transformar o trabalho doméstico privado em uma indústria pública. (ENGELS, 1986, p. 217-218, grifos meus)

Nesse trecho, Engels refere-se ao estágio que caracteriza a passagem da barbárie para o estágio civilizatório da humanidade no qual todo o excedente derivado da produção pertencia ao homem, restando à mulher participar somente do seu consumo e sem o direito à propriedade. Sem precisar questionar a verdade histórica e antropológica dessas afirmações, ainda é possível dizer que essa lógica do sistema produtivo e de propriedade privada foi modificada por nossas leis não faz muito tempo. Foi somente com a Constituição Federal de 1988 e o Código Civil de 2002 que os direitos e deveres foram equiparados. Mas ainda resta muito para que sejam efetivados de fato.

A sua respectiva segurança de posse, ainda, a expectativa de que a propriedade do lugar de residência não será reclamada por outrem, e a certeza de que se possa ter a minha família por perto, é o espaço que medeia o que Engels chama de produção e reprodução imediata da vida, fatores decisivos na história da humanidade. Para ele, esses fatores são de dois tipos: 1) a produção de meios de existência,

de produtos alimentícios, roupa, habitação, e instrumentos necessários para tudo isso” e 2) “a produção do homem mesmo, a continuação da espécie”. Segundo o autor, a vida é determinada por essas duas formas de produção “pelo grau de desenvolvimento do trabalho, de um lado, e da família, de outro” (ENGELS, 1986, p. 34).

As condições de vida das mulheres da Ponte do Maduro estão majoritariamente relacionadas com o trabalho remunerado ou não remunerado associado com a esfera do trabalho doméstico. Apartadas do mundo do trabalho formal, em sua maioria dependem dos programas de transferência de renda e dos precários serviços públicos a que têm acesso em sua região. A percepção que têm acerca do seu local de moradia, do terreno onde levantaram suas casas e do teto sob o qual mantêm suas famílias é circunscrita a este universo e pôde ultrapassar seus limites, em alguns casos, por intermédio do Espaço Feminista, que as colocou em diálogo com o poder público. Certamente, isso foi possível em decorrência dos movimentos de luta por moradia do passado, nascidos da iniciativa de mulheres e homens da região em interlocução com a Igreja.

Afirmar que “o título de posse de terra, emitido em nome da mulher, é um instrumento para empoderá-la e garantir a equidade de gênero” nos coloca diante alguns paradoxos. Tem-se como implícita a ideia de que a posse ou propriedade de um bem imóvel seria uma das formas de se participar, de uma maneira geral, da ordem econômica capitalista. Mas estamos tratando exatamente de uma população vulnerável que tem sido vítima de expulsões dos locais onde vive, há décadas, por pressão do mercado imobiliário. Além disso, a posse ou a administração de um bem, considerada a autonomia econômica da mulher, nesse caso, está diretamente relacionada com a esfera do trabalho precário, do trabalho reprodutivo, da manutenção do lar, dos cuidados com a família, etc. Há que se considerar também o contexto da regularização fundiária. Na Ponte do Maduro, os terrenos ocupados não são necessariamente unidades produtivas, tal como são as áreas rurais onde as mulheres podem gerir unidades agrícolas. Em sua maioria, os imóveis da região destinação exclusivamente residencial,

podendo, em alguns casos, possuir função mista, abrigando pequenos comércios.

São esses os principais limites e paradoxos que emergiram ao longo regularização fundiária da Ponte do Maduro. Mas, para detalhá-los nos capítulos seguintes, é preciso antes saber do que trata esse tipo de política pública e conhecer quem foram os partícipes do processo.

## **Regularização fundiária urbana**

A Ponte do Maduro é o resultado de uma disputa judicial travada no final dos anos 1970. Trata-se de uma disputa que ainda não terminou e que tem como marcos dois pontos distantes na história: a legalização de posse, anunciada em 1980, e a regularização fundiária urbana, oficializada em 2010. Do ponto de vista jurídico, ligar esses dois pontos renderia uma exposição das transformações legais desse período, no que diz respeito à questão da propriedade urbana, antes e depois da Constituição Federal de 1988. Não é meu propósito esgotar esse assunto do ponto de vista legal. Contudo, para compreender o problema que diz respeito às mulheres e o local onde moram, é inevitável abordar alguns conceitos pertinentes ao tema. Aliás, são as controvérsias em torno da definição desses conceitos que abrem espaço para as disputas que ameaçam e ameaçaram a permanência dos moradores na região.

Os detalhes da história de ocupação da Ponte do Maduro e a relação de seus moradores e moradoras com o poder público serão tratados no próximo capítulo. Por ora, detenho-me nas questões necessárias para situar o problema mais geral deste livro, que é desvendar os sentidos da regularização fundiária na perspectiva de gênero, tomando como exemplo um caso particular.

Em 1980, falava-se em “legalização da posse” dos moradores da Ponte do Maduro. Atualmente, fala-se em “regularização fundiária urbana”. Tanto uma expressão quanto a outra implicam a distinção entre os institutos legais da “posse” e da “propriedade”. Esses termos,

que parecem precisos nos discursos dos operadores do direito e técnicos do governo, nunca foram claros para as moradoras da Ponte do Maduro. Muitas delas, que nasceram no local, cresceram ouvindo de seus pais e avós que a casa onde moravam era da família e que era a herança a ser deixada aos filhos. Portanto, o sentido de posse e de propriedade estão distantes da experiência social das famílias que estão lá há mais de quatro gerações.

Recorro ao “Vocabulário Jurídico”, de De Plácido e Silva (2005), que define esses dois conceitos. Do ponto de vista jurídico, posse implica:

(...) a detenção física, ou material, a ocupação de uma coisa. Revela, assim, por sua origem, o poder material sobre a coisa. A circunstância de a ter em mãos ou em poder (...) pelo qual, em face do Direito, se analisa a relação física que se estabelece entre a pessoa e a coisa, para evidência da posse jurídica, se justa (...). (SILVA, 2005, p. 1061).

Por sua vez, o sentido de propriedade compreende:

(...) o próprio direito exclusivo ou o poder absoluto e exclusivo que, em caráter permanente, se tem sobre a coisa que nos pertence. Assim, revela-se a instituição fundamental da vida econômica, nos regimes, em que se impõe a garantia legal desse poder em benefício do proprietário, através da propriedade privada (...) (SILVA, 2005, p. 1115).

A Ponte do Maduro é uma região a qual seus moradores denominam como um conjunto de “terrenos de maré”. Eram alagadiços e mangues que foram aterrados ao longo dos últimos 70 anos. Lá, fixaram-se famílias que não só aplanaram os terrenos como também edificaram seus mocambos que deram hoje lugar às casas de alvenaria. As casas, assim, são resultado desse esforço contínuo de transformar

o ambiente. A distinção jurídica que possa existir entre a posse ou propriedade do terreno e sua edificação ignora esse fato.

Na década de 1980, a região foi um dos casos relatados por um amplo estudo realizado pela Fundação Joaquim Nabuco, denominado “Conflitos de Propriedade na Grande Recife” (1984). Nele, relata-se exatamente a primeira tentativa de expulsão dos moradores da área por meio de instrumentos legais no ano de 1976. Trata-se de um estudo bem documentado, trazendo excertos de documentos oficiais e relatos das pessoas que viveram o processo. Entre os trechos do estudo, as questões tratadas acima são colocadas da seguinte maneira por quem viveu aquele momento:

*Eu tenho 54 anos, vim do interior com a minha mãe quando eu tinha 4 anos de vida. Minha mãe ajudou a aterrar. A maré aqui dava bom dia e boa noite. Da cama a gente olhava a água e tratava de subir as coisas (...) A gente aterrava com lixo, metralhas, mariscos e ostras (...) (trecho de entrevista com morador, FUNDAJ, 1984, p. 161).*

O grande apelo dos requerentes [moradores] (...) é o desejo de permanecerem na Ilha como seus moradores e proprietários dado a condição de fundadores, construtores e atuais residentes (trecho do abaixo assinado dos moradores ao Presidente da República Ernesto Geisel, FUNDAJ, 1984, p. 163).

*A ideia de posse e propriedade era muito vaga entre eles [moradores], mas eles sabiam que tinham direito, que eram legítimos posseiros (trecho de entrevista com membro da Igreja, FUNDAJ, 1984, p. 165).*

Os sentidos de posse e propriedade podem ser vagos entre leigos, mas nunca foram absolutos em nossa legislação. Ambos ganharam novas interpretações ao longo de nossa história legislativa. Por exemplo, logo acima, viu-se que a propriedade é o “próprio direito

exclusivo ou o poder absoluto e exclusivo que, em caráter permanente, se tem sobre a coisa que nos pertence” (SILVA, 2005, p. 1115). Essa interpretação é aquela inscrita em nosso Código Civil de 1916. Mas o verbete de De Plácido e Silva (2015) é complementado pelo seguinte:

O sentido de poder exclusivo e absoluto, que se exerce sobre determinada coisa, em caráter permanente, não se mostra arbitrário e infinito: vai até onde o impeça a natural limitação, imposta pela concorrência de outro direito igual ou superior a ele. Desse modo, o direito à propriedade, que se assegura em toda a sua plenitude, para que possa seu titular dispor da coisa livremente, fruindo-a a seu bel-prazer ou a alienando quando lhe aprouver, sofre as restrições advindas do respeito a direitos alheios ou fundadas no próprio interesse coletivo, em face dos **princípios jurídicos que transformam a propriedade numa função social, com destino ligado ao bem estar do próprio povo.** (SILVA, 2005, p. 1115, grifos meus).

A função social da propriedade, que subtende o confronto entre os direitos individuais e coletivos, privilegiando estes àqueles, está explicitada na Constituição Federal de 1988. Aparece no Título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, Art. 5º, XXIII: “a propriedade atenderá sua função social”. Também é registrada no Título VII, que versa sobre ordem econômica e financeira, Art. 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade”. Ao que diz respeito à cidade, especificamente à política urbana, o Art. 182, §2º, determina: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Também está relacionada com a política agrícola e fundiária

e reforma agrária, quando o Art. 184 prescreve que: “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (...)”. Para o meio rural, a Constituição é mais precisa acerca dos requisitos que caracterizam a função social da propriedade em seu Art. 186:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Antes de 1988, a questão do direito à propriedade, entre o interesse individual e coletivo, aparecia, de certa forma, nas constituições precedentes. A Constituição de 1891 tratava da possibilidade de desapropriação nos casos de necessidade pública. A Constituição de 1934 declarava que “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo”. A Constituição de 1946 determinava que o “uso da propriedade é condicionado ao bem-estar social”. A “função social da propriedade” é inscrita no Art. 157, III, da Constituição Federal de 1967, no qual são tratadas as questões de “ordem econômica e social” (ZARIAS; BRITO, 2014).

É a partir da noção de função social que se formam os elos entre o direito à propriedade e o direito à moradia. Este é um direito social garantido constitucionalmente (Art. 6º) e que não se restringe à construção que dá abrigo para as pessoas. É um direito que vem acompanhado de uma série de outros, tais como “segurança na posse, disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura; disponibilidade

de moradia a preços acessíveis; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural” (BRASIL, 2010). Aquele outro, o direito de propriedade, é bom frisar, não é absoluto, e compreende o uso, a fruição, a disposição e a reivindicação de um bem.

A legislação, tal como a conhecemos hoje, é fruto desse desenvolvimento histórico, resultado de lutas políticas, que tiveram como palco privilegiado as audiências públicas na Assembleia Constituinte dos anos 1980. Em documento preparado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, pela Federação Nacional dos Arquitetos e pela Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo, no âmbito da Subcomissão Constituinte da Questão Urbana e Transporte, lê-se o seguinte:

O direito à habitação se enquadra na questão urbana de uma maneira muito intrínseca, na medida em que a questão da habitação não é o objeto isolado daquela habitação, daquela casa, daquele apartamento, e se envolve diretamente a questão urbana na questão dos transportes, da infraestrutura urbana, do saneamento. Então não consideramos a habitação como fato isolado, mas sim algo diretamente ligado à questão urbana e com instrumentos adequados para a questão do solo urbano – relação agora a nível da legislação das desapropriações, da questão dos impostos e do direito dos municípios. Julgamos que os municípios devem ter uma participação maior na política do desenvolvimento urbano. (ARAÚJO et al., 2009, p. 381).

Essas discussões culminarão com a inscrição da “Política Urbana” na Constituição de 1988, que tem como um de seus principais instrumentos o “plano diretor”. Os termos são os seguintes:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

Dando prosseguimento a essa cronologia, cita-se a Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que alterou a Lei de Parcelamento do Solo (nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979), conferindo aos entes públicos responsabilidades especiais para o parcelamento do solo urbano nos casos de habitação popular. Com a Emenda Constitucional nº 26, a moradia passou a ser reconhecida como um direito social. Regulamentando os artigos 182 e 183 da constituição de 1988, foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Em 2003, é criado o Ministério das Cidades e instituída a Política Nacional de Regularização Fundiária.

A “regularização fundiária urbana”, que abrange o contexto atual da Ponte do Maduro, foi regulamentada pela Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe tanto sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) quanto a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O que se pode destacar dessa lei, e que tem relação direta com os problemas aqui discutidos, é a inclusão explícita das mulheres como preferencialmente beneficiárias dos direitos relacionados com a habitação. Por exemplo:

Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos:

IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar;

(...)

Art. 35. Os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher.

(...)

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

(...)

Art. 58. A partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o poder público deverá elaborar o projeto previsto no art. 51 e submeter o parcelamento dele decorrente a registro.

§ 1º Após o registro do parcelamento de que trata o caput, o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.

§ 2º O título de que trata o § 1º será concedido preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel.

Assim, a luta histórica das moradoras e moradores da Ponte do Maduro encontrou no desenvolvimento de nossa legislação uma razão para converter-se numa questão de gênero. É nesse contexto que se orientaram as ações da ONG Espaço Feminista e a frente de trabalhos organizada para acompanhar o processo de regularização fundiária com participação ativa das moradoras da região. As ações desenvolvidas, entre os anos de 2010 e 2014, tinham o sentido de fazer valer o disposto pela Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Resta identificar quem foram seus participantes, tópico apresentado a seguir.

### **Atrizes e atores da regularização fundiária da Ponte do Maduro**

Da minha perspectiva, o Espaço Feminista foi a organização protagonista da regularização fundiária da Ponte do Maduro. Escrevo isso, pois foi por meio dela que eu entrei em contato com todas as atrizes

e atores do processo: mulheres e homens da região, servidores dos governos federal, estadual e municipal, e representantes de organizações internacionais. Ao longo dos anos de 2010 e 2014, a minha presença, em diferentes locais e ocasiões, esteve mais associada ao Espaço do que à Fundação Joaquim Nabuco, instituição da qual faço parte. Assim, para circunscrever o conjunto de problemáticas relacionadas com essa política pública, é preciso compreender o papel de cada um na sua execução.

O Espaço Feminista, com sede em Recife, foi fundado em 2008. A ONG congrega mulheres dos movimentos sociais urbano e rural. Em sua equipe, além da diretora, participam de suas atividades de organização outras mulheres contratadas para realização de serviços de caráter eventual. Por meio de convênios com agências internacionais, tais como ONU-Habitat, Global Land Tool Network (GLTN; em português, Rede Global de Ferramentas de Acesso à Terra) e Huairou Commission, entre outras, o Espaço executa projetos de avaliação de políticas públicas, formação de mulheres e intercâmbios internacionais de lideranças comunitárias femininas<sup>1</sup>. Meu contato com o Espaço deu-se por intermédio de sua diretora que, antes de criá-lo, trabalhava noutra ONG, a Casa da Mulher do Nordeste (CMN), onde pude acompanhar o trabalho desenvolvido com as mulheres rurais de

---

1 Em sua *fanpage*, o Espaço Feminista apresenta-se da seguinte forma: “O Espaço Feminista é uma organização não governamental feminista sediada em Recife, capital do estado de Pernambuco. É um espaço onde mulheres urbanas, rurais e quilombolas se encontram para trocar experiências e adquirir novos conhecimentos, onde se reúnem para discutir os seus problemas e também de tantas outras mulheres, que apesar de viverem em situações bem diferentes sofrem dos mesmos problemas: a desigualdade de gênero e raça, todos os tipos de discriminação, a violência que representa ser pobre e não poder usufruir dos direitos que – nós mulheres – adquirimos com tanta luta. O Espaço Feminista é também onde fazemos o planejamento de nossas ações, discutimos estratégias e nos preparamos para, agindo em conjunto, defendermos a nossa participação plena na formulação, implementação e no controle das políticas públicas. Para alcançarmos os nossos objetivos trabalhamos fortemente na construção de parcerias e buscamos espaços onde, unidas e juntamente com mulheres de outros países e regiões, possamos influenciar na definição e na condução de nossos destinos”. Disponível em: <https://pt-br.facebook.com/Espa%C3%A7o-Feminista-126531684197602/>

Pernambuco no ano de 2007. Nesse período, pela CMN tive a oportunidade de participar de oficinas formativas para mulheres rurais, tratando de assuntos relacionados com os temas “gênero e desigualdade social” e “gênero e direito de família”.

Meu contato com as mulheres da Ponte do Maduro começou em 2008. Naquele ano, o Espaço Feminista estava desenvolvendo um projeto intitulado “*Gender evaluation criteria for large-scale land tools*” (em português, “Critérios de avaliação de gênero para ferramentas de acesso à terra em grande escala”). Os campos de desenvolvimento do projeto foram o bairro de Santo Amaro, no Recife, que fica localizado numa região compreendida pela Ponte do Maduro, e a área rural do município de Pombos. O projeto foi executado por meio de um convênio entre o Espaço Feminista e as agências internacionais ONU-Habitat, Global Land Tool Network (GLTN) e Huairou Commission. Meu papel no processo era adaptar indicadores gênero-sensíveis para avaliar ferramentas de acesso à terra comparáveis em escala global, tendo como referências o Brasil, Gana e Nepal. No terceiro capítulo deste livro, detalho minha participação para avaliar a extensão e o sentido do conceito de “gênero” nesse cenário internacional de coalização de organizações feministas com agências multilaterais de desenvolvimento.

A ONU-Habitat é o braço das Nações Unidas encarregado de prestar assistência técnica e coordenar globalmente ações relacionadas com assentamentos humanos e moradia em espaços urbanos. A GLTN constitui-se numa aliança internacional de instituições que lidam com a segurança de posse da terra visando à equidade de gênero. Juntamente com a ONU-Habitat, a GLTN é uma das parceiras da Huairou Commission. Instituída em 1995, durante a 4ª Conferência Mundial da Mulher, em Beijing, essa última instituição presta globalmente assistência para organizações de mulheres desenvolverem suas comunidades nos planos político, de acesso à terra e moradia. Durante os anos de execução da regularização fundiária da Ponte do Maduro, várias e vários representantes dessas agências visitaram Recife, tendo, inclusive, audiências com os gestores públicos locais.

Em 2010, no decurso das ações do Espaço Feminista com as agências internacionais, foi anunciada a regularização fundiária da Ponte do Maduro. Pelo meu grau de envolvimento com a rede local e internacional interessada na promoção da posse segura da terra, recorri a minha instituição, a Fundaj, para que houvesse um acompanhamento técnico e científico do processo. Por coincidência, nessa época, a instituição discutia sua missão com tentativas de orientar as pesquisas em andamento para a área de avaliação de políticas públicas. Não poderia haver ocasião melhor do que um estudo de caso sobre a regularização fundiária para isso. Ainda mais considerando os estudos pioneiros realizados pela instituição sob a coordenação de Joaquim Falcão, na década de 1980, com participação de consultores, tais como Álvaro Pessoa, Boaventura de Souza Santos, Clóvis Cavalcanti, Maria Teresa e Mozart Serra, e Tércio Sampaio Ferraz Jr. Para mim, foi curioso receber a negativa da Diretoria de Pesquisas Sociais e da Coordenação de Estudos Econômicos e Populacionais para atualizar esses estudos, a despeito da pretensa valorização dos elos entre a pesquisa social e as políticas públicas. O propósito era firmar um termo de cooperação entre a Fundaj, CEHAB e Espaço Feminista para o monitoramento conjunto da regularização fundiária, o que acabou não se concretizando.

Para institucionalizar minhas ações, recorri aos editais de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (Facepe), que financiaram os estudos que deram origem a este livro. Uma ação institucional que poderia ter maior abrangência, envolvendo pesquisadores de várias áreas do conhecimento, reduziu-se aos limites dessa perspectiva sociológica acerca das questões de gênero. Enfim, foi por meio do apoio dessas agências de fomento que passei acompanhar a execução da política pública na Ponte do Maduro até 2014.

No âmbito do poder público, participaram diretamente os servidores da Companhia Estadual de Habitação e Obras (CEHAB), responsáveis imediatos pela regularização fundiária, representando o

governo de Pernambuco. Em diferentes momentos, fizeram parte do processo os servidores da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), pelo Governo Federal, e da Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental do município do Recife.

Na Ponte do Maduro, o Espaço Feminista conseguiu reunir mulheres de diferentes localidades da região. Como já foi salientado, a maioria dessas mulheres tinha cinquenta anos ou mais de idade, eram negras ou pardas, não tinham emprego formal, algumas nasceram na região ou moravam lá há mais de 20 anos. Dependendo da ocasião, formavam um grupo de vinte a trinta pessoas. Algumas delas eram ou foram presidentes de Associações de Moradores do Bairro, de Clubes de Mães, delegadas do Orçamento Participativo, agentes comunitárias ou estavam ligadas diretamente a ações de igrejas. Nas reuniões promovidas pelo Espaço Feminista também participavam alguns homens, mas em número bastante reduzido, também na condição de presidentes, ex-presidentes de Associações de Moradores do Bairro ou demais interessados na regularização fundiária.

Foram diversos os palcos nos quais se reuniram todas essas pessoas de diferentes instituições e representações. O mais comum deles foi a CEHAB, onde eram promovidas reuniões regulares de acompanhamento da regularização fundiária. Em seguida, destaca-se a casa alugada pelo Espaço Feminista, na região da Ponte do Maduro, para realizar oficinas de formação com as mulheres locais. Algumas reuniões foram realizadas nos escritórios de secretarias do governo de Pernambuco e departamentos da SPU. Destacam-se também os encontros realizados na localidade, em igrejas ou sedes de associações de bairro.

Foram nesses cenários e com essas pessoas que obtive as informações técnicas a respeito da regularização fundiária da Ponte do Maduro e também apreendi diversos pontos de vista acerca do processo. Em reuniões, conversas formais e informais, grupos de discussão e entrevistas individuais, reuni o material que é examinado nos próximos capítulos.

## **CAPÍTULO 2**

### **A LEGALIZAÇÃO DA POSSE DA TERRA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA PONTE DO MADURO**

A história da Ponte do Maduro é a história de ocupação do Recife, da sua relação com o rio e o mar, com o aterro de seus mangues e canais, o desvio de cursos d'água, a construção de mocambos, a proliferação da pobreza, o descaso dos órgãos públicos e a exploração provocada pelo mercado imobiliário que expulsa centenas de pessoas dos locais, antes inabitados, onde fixaram suas moradias. É uma história bem documentada, transformada em pesquisas, estudos, análises, notícias, romances, poemas, músicas, peças e filmes. Ao ouvir as moradoras mais antigas da região contarem suas histórias, para mim é inevitável recordar “Homens e Caranguejos” (onde estão as mulheres?), de Josué de Castro, publicado em 1967. Mas recorro ao seu “Ensaio de Geografia Urbana” que sintetiza a trajetória da população que lá se fixou:

É que o Recife – a cidade dos rios, das pontes e das antigas residências palacianas – é também a cidade dos mocambos – das choças, dos casebres de barro batido a sopapo com telhados de capim, de palha e de

folha de Flandres. Além dos que emigravam da zona do açúcar, por motivos vários, deve-se acrescentar os que desciam expulsos pelas secas do outro Nordeste, o do sertão semiárido, do gado e de algodão, quando acossados pelos cataclismos periódicos, e que ajudaram a construir dentro da área urbana do Recife aquela “Mocambópolis”, como a chamou o geógrafo pernambucano Mário Lacerda de Melo [...]. (CASTRO, 2013, p. 90)

Recifenses e olindenses das gerações mais novas, ou turistas que vêm e voltam do Recife para Olinda, mal imaginam que a avenida utilizada para ir de uma cidade até outra tomou conta de braços de maré. Tal avenida, a Agamenon Magalhães, juntamente com seu canal de água, é o eixo da Ponte do Maduro que, na direção norte, divisa os bairros de Santo Amaro e Ilha de Santa Terezinha, ao lado direito, e os bairros da Ilha de Joaneiro e Ilha do Chié ao lado esquerdo. Com exceção de Santo Amaro, não é à toa que os outros bairros são “ilhas”, posto que ficavam cercados de água na maré alta. Nesse espaço, os mocambos foram substituídos por casas populares de alvenaria, barracos de madeira e lata e novas ocupações na proporção de adensamento populacional das grandes cidades do país a partir dos anos de 1970 (MARTINS; CASTILHO; SILVA, 2006).

A verdade é que “Ponte do Maduro” dá nome ao projeto de “posse da terra” dos bairros de Santo Amaro, Ilha de Santa Terezinha, Ilha de Joaneiro e Ilha do Chié. Fala-se em “posse de terra”, termo usado por moradoras e técnicos que participaram do projeto, pois não se usava a expressão regularização fundiária, nem havia legislação específica para isso, quando ocorreram as primeiras reações às expulsões dos moradores da localidade. Ponte do Maduro não é um bairro. Não é um ponto de referência utilizado para as pessoas do local e do Recife orientarem-se. Ponte do Maduro, na memória das moradoras mais antigas, é o emblema que sintetiza uma história de luta do presente e do passado.

Neste capítulo, para sintetizar essa história, recorro a quatro fontes muito bem documentadas que tratam de diferentes aspectos, a partir de diferentes perspectivas, das lutas pela posse da terra que ocorreram na região no final da década de 1970. Também utilizo como referência entrevistas realizadas com moradoras da região e de técnicos que participaram do projeto que originou a Ponte do Maduro. Num jogo de aproximação entre o passado e o presente, foco alguns acontecimentos comuns que caracterizam a luta pela posse da terra, em sua versão inaugural, e a vigente luta pela regularização fundiária. Para a história mais recente, valho-me da minha experiência de campo durante a qual reuni documentos administrativos e relatos das moradoras locais.

O primeiro e mais antigo estudo já foi citado no capítulo 1. Trata-se do relatório “Conflitos de Propriedade na Grande Recife” (1984), originado de uma pesquisa realizada na Fundaj e coordenada por Joaquim de Arruda Falcão, dando origem à organização do livro “Invasões urbanas: conflitos de direito de propriedade”, publicado pela editora Forense em 1984. Essa pesquisa também se desdobrou na tese de doutoramento de Alexandrina Sobreira de Moura, transformada no livro “Terra do mangue: invasões urbanas no Recife”, publicado pela editora Massangana, em 1990.

O relatório de 1984 traz um conjunto de ensaios nas áreas de economia, sociologia, política e direito, tendo como base nove estudos de caso denominados, naquela época, como “invasões de propriedade”. Nesse período, não se falava em “ocupação”. Atualmente, entende-se como “invasão” um lugar que utilizado por outrem, ao passo que “ocupação” diz respeito à tomada de um espaço sem uso ou em estado de abandono, e que não cumpre sua função social conforme o previsto na legislação. Como é salientado em sua apresentação, a reunião desses ensaios congrega diferentes perspectivas, teorias e métodos de pesquisa, o que permite, hoje, revisitare as histórias de luta pela terra, mirando outros objetos para uma reflexão atual acerca do problema. Especificamente, para este livro, li o relatório em busca de pistas a

respeito das mulheres que viviam em áreas não legalizadas do Recife. São áreas conhecidas por Vila das Crianças, Rede Ferroviária, Skylab, Conjunto Ypiranga, Vila Camponesa, Gomes Taborda, Dendê, Cajueiro Seco e, finalmente, Ilha de Joaneiro, lugar onde nasceu o movimento popular que deu origem à Ponte do Maduro.

Revirar essa pesquisa a partir da perspectiva de gênero é fazer perguntas para objetos que não tinham como horizonte o papel das mulheres nas “invasões populares” da região metropolitana do Recife. O direito das mulheres, naquele período pré-Constituição de 1988, não era equiparado ao dos homens, por exemplo. Também, na cidade, não havia um movimento organizado de mulheres, que começou a aflorar, no estado de Pernambuco, nas áreas rurais, já no final da década de 1980. Predominantemente, a pesquisa acerca das “invasões urbanas” orientou-se por dois paradigmas. O da dogmática jurídica, pensada entre a relação do lícito com o ilícito, do monismo com o pluralismo jurídico, do direito estatal com o direito constituído ou livre. E o paradigma da economia neoclássica, valorizando o papel das relações econômicas de mercado na regulação da propriedade privada. No centro desse debate, questionava-se o papel do Estado, da mediação do direito entre as esferas políticas e econômicas, que desafiava esses dois paradigmas em nome de uma equidade social, germe dos debates que levaram à inclusão da “função social da propriedade” em nossa atual Constituição Federal.

O relatório da Fundaj é complementado por um segundo estudo, que foi elaborado por Patrice Rabaroux, “La regularización en Recife”, publicado no livro “El acceso de los pobres al suelo urbano (AZUELA; TOMAS, 1996). A autora trata de um tema a respeito do qual não me detenho. São as políticas habitacionais executadas, entre 1964 e 1990, no Recife. Um de seus estudos de caso é a Ponte do Maduro, cuidadosamente tratado do início do projeto à realização de programas habitacionais, a partir da década de 1980.

O terceiro estudo de referência é o mais rico em detalhes. Foi escrito por um dos protagonistas da história que originou a Ponte do Maduro, o frei José Milton de Azevedo Coelho, vigário de Campo

Grande (de 1976 a 1985), circunscrição eclesiástica que abrange o bairro da Ilha de Joaneiro, onde foram iniciados os movimentos em defesa da população local. Seu livro “Frei Casimiro, o apóstolo dos mocambos – da memória à profecia” (2013), relata em detalhes o processo social que deu origem ao projeto de legalização da posse dos terrenos da área em questão.

A quarta fonte escrita consultada refere-se a um par de documentos administrativos da CEHAB. São eles: “Elaboração do Plano Urbanístico para a ZEIS Santo Amaro”, de 2011; e o “Relatório do Trabalho Social e do Levantamento Planimétrico e Fundiário da Ponte do Maduro”, de 2012. Ambos foram produzidos pela empresa GeoSistemas, contratada por meio de licitação para efetuar os estudos necessários para a elaboração de um plano urbanístico, no bairro de Santo Amaro, e da execução da regularização fundiária da Ponte do Maduro. Ambos contêm informações breves da história dos bairros da região, da característica socioeconômica da população e dos aspectos físicos e geográficos da área.

Há uma lacuna na pesquisa que originou este livro. Uma falta que nenhum dos documentos consultados, tampouco os depoimentos registrados são capazes de suprir. Refiro-me ao Projeto da Ponte do Maduro. O documento onde foi descrita a história dos quatro bairros da região, as características das casas, dos terrenos, dos moradores e das condições em que viviam em 1981. Em contrapartida, a busca por esse elo perdido fez com que eu me encontrasse com diversos protagonistas do processo. O frei José Milton, já citado, o diretor do Centro de Pesquisa e Ação Social, organização responsável pela elaboração do projeto, e moradoras que participaram ativamente das manifestações em favor da posse da terra. Além disso, descobri que o projeto original da Ponte do Maduro também era um tabu entre alguns moradores da região. O memorial descritivo dos terrenos poderia indicar formas sutis adotadas para expandir os limites de suas casas e quintais desde a realização do projeto, assunto sobre o qual muitas pessoas não estavam dispostas a falar nem sequer imaginar a possibilidade de ver seus atuais domínios reduzidos. Destaco um trecho de conversa gravada

por consentimento, do ano de 2012, com duas moradoras da região tratando desse problema:

**(Pesquisador) *Era tudo espremido aqui? Era uma casa colada na outra?***

(Moradora 1, residente há 49 anos na Ilha de Joaneiro) *É. Só passava um carro de mão e ainda muito mal. Se viesse uma pessoa e um carro de mão não passava. As casas tudo desordenadas, sem estar no lugar.*

***E aí, o que é que teve que fazer para ordenar?***

*Aí definiu as ruas...*

***Mas para definir e alargar teve que sair gente?***

*Não. Às vezes tomou muito quintal de muita gente. Tomaram o meu.*

***Ah é? Pegou o quintal da senhora?***

*Tem outra casa no fundo. É. No fundo. Que era dela esse quintal todo. Aí se colocou outra família... quer dizer, as famílias não sobrou, mas minhas famílias perderam seus terrenos.*

***Mas daí pegou o seu terreno, foi indenizado, não foi?***

*Não. Não foi não. Foi indenizado só a parte dos pés de coco. E um banheiro que tinha lá no fim, que eu já fiz com a malícia mesmo, lá no fim, para ninguém me tomar, mas não teve jeito.*

***Ah, a senhora fez o banheiro fora já imaginando perder o terreno...***

*Já no fim do muro mesmo. Para não me tomar. Mas me tomaram.*

***E quem indenizou?***

*A Cohab.*

## A legalização da posse da terra

Imagine uma pessoa com uniforme, chegando até a sua residência, e, sem mais nem menos, cola um papel com numeração e sigla junto à sua porta, olha para você sem dizer nada, vira as costas e vai-se embora. Essa cena é conhecida dos brasileiros desde quando a Família Real Portuguesa decidiu fixar residência no Rio de Janeiro. Em 1808, milhares de casas foram pintadas com as sigla “PR”, que significa “Príncipe Regente”, mas que virou sinônimo de “ponha-se na rua”, pelo fato de seus moradores serem expulsos de suas casas para dar lugar aos membros da Corte. Hoje as placas das companhias de habitação estaduais não têm significado diferente. O modo imperial de anunciar a expulsão de famílias de suas residências sobreviveu à república. E foi assim que, em dezembro de 1976, os habitantes do bairro Ilha de Joaneiro começaram a se mobilizar:

Algumas moças ditas da Companhia de Habitação [...] estavam fazendo um levantamento. Diante das perguntas: Você quer casa da vila ou prefere indenização? A população ficou inquieta. Não sabiam donde vinham a pesquisa, nem a razão das perguntas. Depois as casas foram marcadas com um símbolo (...). Neste ponto eles estavam certos que iam sair: ou para o mutirão ou para o projeto embrião e outros seriam simplesmente indenizados (FUNDAJ, 1984, p. 161)

O depoimento acima, extraído do relatório produzido pela Fundaj, reproduz a fala do frei José Milton que, segundo depoimento pessoal, iniciou os primeiros movimentos que resultaram no Projeto Ponte do Maduro. Em encontro realizado em 18 de abril de 2013, no Convento de São Francisco, em Olinda, o frei relatou o episódio descrito acima, que culminou no Decreto n. 4.560, de 22 de junho de 1977, do governador José Francisco de Moura Cavalcanti, determinando a

desapropriação da região da Ilha de Joaneiro e arredores, para fins de utilidade pública, de uma área de 12.691 hectares:

Governador do Estado:  
JOSÉ FRANCISCO DE MOURA CAVALCANTI

DECRETO Nº 4560 DE 22 DE JUNHO DE 1977

EMENTA: Declara de utilidade pública para fins de desapropriação de uma área de terreno com 12,691 ha situado à Avenida Agamenon Magalhães, Município do Recife, deste Estado.

O Governador do Estado, no uso de duas atribuições, tendo em vista o disposto no art. 69, Item II da Constituição Estadual e o Decreto-Lei Federal 3365 de 21 de junho de 1941 e alterações posteriores e,

Considerando a necessidade de oferecer instalações adequadas ao bom funcionamento de órgãos da administração pública direta e indireta,

Considerando a conveniência da melhor utilização econômica, higiênica e estética da área,

D E C R E T A:

Art. 1º - Declara de utilidade pública para fins de desapropriação nos termos das letras "i", "m" do art. 5º do Decreto-Lei Federal 3365 de 21.06.1941 uma área de terreno com 12,691 ha localizada na confluência da rua Odorico Mendes com a Av. Agamenon Magalhães, no Município do Recife, neste Estado, de propriedade desconhecida.

Figura 1 – Fac-símile do Decreto n. 4.560, de 22 de junho de 1977

A Ilha de Joaneiro e arredores tinham uma situação jurídica indefinida na década de 1970. Desconhecia-se quem era seu proprietário. Foi alvo de disputas entre os governos estadual e federal, além de ter tido pelo menos nove reclamações de propriedade de natureza civil até 1980 (FUNDAJ, 1984). Nesse jogo de conflitos, além da Igreja, dos moradores que constituíram advogados, dos representantes das esferas estadual e federal, entrou o Poder Judiciário. A institucionalização do conflito ganhou grande dimensão, passando a fazer parte do noticiário local quando se moveu uma ação contra o estado de Pernambuco por conta das desapropriações que passaram a ocorrer a partir de 1977.



Figura 2 – Fac-símile do jornal Diário de Pernambuco, Recife, quarta-feira, 18 de abril de 1979

Na matéria estampada pela foto acima, lê-se:

A Ilha de Joaneiro, até 60 anos atrás, era formada de um grande mangue. As primeiras famílias que ali se fixaram foram aos poucos aterrando a área, conquistando com o seu trabalho cada palmo de terra. Hoje a Ilha compreende doze hectares, onde se encontram radicadas sete mil pessoas, que em sua esmagadora maioria habitam mocambos e casebres, vivendo de subempregos ou biscates.

A partir do ano passado, a população começou a sentir a ameaça de despejo como um fato concreto, que deveria ser enfrentado. Dentre os planos governamentais que exigiam a desocupação da Ilha, o primeiro a ser posto em execução foi a construção da nova sede da Cohab. Tal edificação implicou na desapropriação de vários mocambos, cujos moradores receberam irrisórias indenizações.

Sem condições de adquirem lotes de terra, onde pudessem construir legalmente suas habitações, fixaram-se às margens de alguns canais ou ao longo do leito do Beberibe, isto é, em regiões passíveis também de desapropriação.

Amedrontados com a situação, cujas perspectivas tendiam para um agravamento, 350 famílias uniram-se para lutar pela posse da terra na justiça. O resultado da ação movida pelos advogados Eduardo Pandolfi e Fátima Lemos, foi a sentença favorável do juiz José Foester, beneficiando os habitantes da Ilha de Joaneiro (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 18 de abril de 1979).

O jornal faz alusão ao “interdito proibitório”, espécie de ação movida por um conjunto de moradores contra o decreto estadual de expropriação, cuja natureza jurídica compreende a defesa do direito de posse. Se, por um lado, o decreto desapropriava de uma vez toda a

área da Ilha de Joaneiro, afetando indistintamente seus moradores, de outro, a defesa do direito de posse só poderia ser invocada individual e não coletivamente. Por isso, o Diário de Pernambuco referir-se a um grupo de 350 famílias. Segundo relato pessoal do frei José Milton, ele reuniu um grupo de moradores que passou de casa em casa juntando os documentos necessários para levar o caso à Justiça. Em seu livro “Frei Casimiro, o apóstolo dos mocambos” (2013), José Milton destaca o papel central dos advogados Eduardo Pandolfi e Fátima Lemos, citados na matéria acima, que não cobraram seus honorários, e também o fato de o dinheiro necessário para dar início ao processo foi conseguido pelo montante arrecadado de uma rifa promovida pelos moradores e de uma doação da Aktonskreis Pater Beda, instituição franciscana alemã em missão no país. A ação foi iniciada em 19 de junho de 1978, sendo admitida liminarmente, em 16 de abril de 1979, em favor dos autores, ou seja, impediu que o decreto estadual de desapropriação fosse executado.

Entretanto, nesse período, ocorreram expulsões e a violação de direitos dos moradores da região que sofriam constante assédio da polícia e das forças militares. As expulsões promovidas para a construção da Cohab atingiram as famílias da Ilha Cosmo Fraga na área da Ilha de Joaneiro (Figura 3). As incursões da polícia, durante o governo de Moura Cavalcanti, eram constantes no bairro:

Poucos dias atrás, a paupérrima Ilha de Joaneiro, em Santo Amaro, foi tomada por 200 agentes, quarenta cavalos, vinte cães pastores e um ônibus. Feita a triagem, que envolveu 7.000 pessoas, separaram-se 35 suspeitos, que lotaram ao improvisado xadrez volante e foram parar na delegacia. Ao final do expediente, apurou-se o saldo de quatro pequenos ladrões (Revista Veja, 15 de março de 1978, p. 28 Apud COELHO, 2013, 558).



**Figura 3** – Mocambos da Ilha Cosmo Fraga sendo demolidos (Acervo Casa da Amizade, 1978?).

Em pleno regime militar, as reuniões dos moradores eram rotuladas como se fossem conspirações comunistas:

*(Pesquisador) A Associação da Ilha de Joaneiro foi criada ou já existia quando a senhora veio para cá?*

*(Moradora 1, residente há 49 anos na Ilha de Joaneiro) Não. Não existia. Foi criada depois. Existia uma primeira Associação, que era lá no final, que foi derrubada na época pelo pessoal do Exército, não é? Que se dizia que era os comunistas. Porque a gente se reunia por um direito nosso. Não era?*

Ao lado dos moradores, a Igreja Católica, com sua Comissão de Justiça e Paz, tendo à frente Dom Hélder Câmara, e na retaguarda o frei José Milton, com o apoio de advogados e suporte financeiro

internacional, serviu de mediadora do conflito, abrindo as portas para o diálogo com o Estado e com a Justiça. Por intermédio de Dom Hélder, antes do interdito proibitório, no ano de 1977, havia sido encaminhado um abaixo-assinado dos moradores ao presidente Ernesto Geisel:

[...] os moradores encaminharam ao Presidente Ernesto Geisel, um abaixo-assinado relatando o que a “Crescente urbanização da cidade do Recife, fez afluir para a Ilha um número crescente de novos moradores, que presentemente, constitui um aglomerado de 7.000 famílias (...) que vivem de pequeno salário, arejado pelas vantagens da proximidade do local de trabalho”. E que considerando o “Justo receio dos moradores da Ilha de serem compelidos a evacuarem a área sem a justa compensação de seus esforços e direitos apelaram ao Presidente para que a indenização abrangesse “O valor da casa e do aterro da área (...) acrescidos de estimativa das vantagens que os moradores desfrutam pelo fato de residirem no centro da cidade”. Frisaram ao final que “O grande apelo dos requerentes (...) é o desejo de permanecerem na Ilha como seus moradores e proprietários dado a condição de fundadores, construtores e atuais residentes” (FUNDAJ, 1984, p. 162-163).

O presidente Geisel nunca leu o documento. Segundo frei José Milton, o abaixo-assinado nem sequer fora protocolado em Brasília, pois não trazia por extenso “Excelentíssimo Sr. General Ernesto Geisel”, mas sim “Exmo.”, deixando de cumprir uma das formalidades para com o dignatário do Estado.

Outro episódio das relações entre Igreja e Estado, que é descrito pelo frei José Milton, em seu livro, dá pistas de como surgiu a “Ponte do Maduro”:

Justiça seja feita ao governador Marco Antônio Maciel que, ao assumir a chefia do Estado [1979],

optou pela solução político-administrativa para o problema da Ilha, abandonando a batalha judicial em que o governo não poderia sair-se bem. Isso foi assunto de breve conversa entre ele e o Vigário de Campo Grande [Frei José Milton], quando o governador aguardava a hora da Missa que costumava assistir na igreja do Convento Santo Antônio. Manifestou o desejo de encontrar-se com os representantes da comunidade em questão. Foi marcada uma reunião em Palácio da qual resultou a proposta de um plano habitacional que beneficiaria não só a Ilha de Joaneiro, mas também a do Chié, em Campo Grande e a de Santa Terezinha e outras de Santo Amaro (COELHO, 2013, p. 548).

Assim, nasceu o projeto de legalização da posse da terra beneficiando famílias dos bairros de Ilha de Joaneiro, Ilha do Chié, Ilha de Santa Terezinha e Santo Amaro. Mas, afinal, de onde veio o nome “Ponte do Maduro”? Ao procurar desvendar suas origens, obtive uma série de respostas. Uma delas é que era uma ponte que ligava o lado dos bairros de Joaneiro e Chié ao de Santa Terezinha e Santo Amaro e que, nesse local, vendiam-se frutas maduras a um preço mais em conta do que as frescas. Outra história é que “Maduro” era o apelido de um homem que vendia essas frutas e saía anunciando “Olha o maduro! Olha o maduro!”. Na versão do frei Milton, “Maduro” era um rio ou canal que cortava as comunidades. Algumas moradoras mais antigas da Ilha de Joaneiro falam “Madurinho”. O frei José Milton, inclusive, por vezes, mencionou “Madurinho”. Independentemente das versões, no seu sentido político, “Maduro” representa a confluência desses quatro bairros, que unidos lutaram pela legalização da posse de seus terrenos e casas.

O projeto da Ponte do Maduro foi contratado, por meio de licitação, e executado pela ONG Centro de Pesquisa e Ação Social, que o entregou ao governo de Pernambuco em 1981. Nas palavras do ex-diretor da ONG, a origem do nome é a seguinte:

*Maduro, aí, eu tenho certeza, era por conta do sujeito que vendia banana. Aí ele chamava: “olha a prata madurinha!”. Inclusive o nome do Projeto era Projeto Madurinho, depois virou a Ponte do Maduro, em geral. A palavra maduro é de banana madura. Quer dizer, é daí onde vem o nome. E ali não tinha nada, nessa época, isso deve ter sido, essa história deve ter sido história dos anos 50. Lá não tinha nada. Só tinha o mangue e as pessoas que se deslocavam em torno do mangue (entrevista com o ex-diretor da ONG Centro de Pesquisa e Ação Social realizada em abril de 2013).*

Com o projeto, foram iniciadas as intervenções abrangentes na região, com a elevação dos terrenos para a abertura de ruas, o financiamento estatal e da Igreja Católica para a construção de casas, realização de serviços de saneamento e energia elétrica. O projeto Ponte do Maduro foi entregue ao Banco Nacional da Habitação (BNH) somente em 11 de abril de 1984, quando 298 famílias passaram a beneficiar-se do programa habitacional ProMorar (COELHO, 2013, p. 549). Além disso, a propriedade da área era definitivamente regularizada em favor do estado de Pernambuco, com a transferência efetuada pela União. Naquele ano, o Diário de Pernambuco, de 22 de setembro, noticiou “Favelados recebem títulos de terra”:

A partir de hoje, homens, mulheres e crianças que vivem em áreas de favelas, nas proximidades do edifício sede da Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (Cohab-PE) chamadas Ilha de Joaneiro, Chié, Ilha de Santa Terezinha e Santo Amaro, podem estar certos de que ninguém os expulsará de suas casas”, disse o governador Roberto Magalhães, ontem, durante assinatura de transferência de terras da União para o Governo do Estado.

O objetivo final dessa transação é o repasse dessas terras pela Cohab-PE para os que residem ali,

dando a todos os moradores os títulos de posse das propriedades. A Secretaria de Habitação fará o ordenamento dos lotes, obras de drenagem e urbanização numa área de 400 mil metros quadrados, beneficiando cerca de oito mil famílias, que logo após receberão totalmente legalizados seus títulos de propriedade.

Melhorias – Existe ainda um projeto dependente de aprovação do Banco Nacional de Habitação (BNH), de empréstimos aos moradores para realizarem melhorias em suas casas.

O governador do Estado informou que na Ilha de Joaneiro, onde alguns moradores já obtiveram recursos, os trabalhos de urbanização e de reformas de casas já alcançaram excelentes resultados. Ele disse que seu Governo tem um compromisso solene e irrevogável com o povo pernambucano, sobretudo com a população mais carente.

Na ocasião o secretário Admaldo Matos de Assis, de Habitação, falou sobre as atividades desenvolvidas por órgãos habitacionais de Pernambuco, nos últimos 18 meses [...]. Admaldo Matos lembrou ainda que o Projeto Ponte do Maduro [...] é de caráter prioritário e afirmou que a concessão de terras da União é um passo vital para a manutenção das famílias na área que ocupam há muitos anos.

Mas os moradores da Ponte do Maduro começaram a receber somente seus títulos de posse, no ano de 2014, ou seja, quase 35 anos depois do primeiro anúncio de legalização da área. Nesses anos, as ameaças de expulsão continuaram, houve uma transformação radical da paisagem, gerações sucederam-se e a história de luta da Ponte do Maduro foi apagando-se aos poucos, sendo desconhecida das gerações mais novas que hoje lá residem. A reanimação do Projeto da Ponte do

Maduro só foi possível por uma série de coincidências e acasos que levaram ao projeto de regularização fundiária da área. Contudo, antes de descrever a mais nova história da região, irei deter-me em alguns aspectos do passado que nos ajudam a compreender os acontecimentos recentes.

Um fato curioso, ocorrido ao longo da pesquisa, foi ter entrando em contato com os protagonistas técnicos do processo de legalização da posse e descobrir que eles acreditavam que os títulos de posse haviam sido entregues aos moradores da Ponte do Maduro. Quando eu dei a notícia de que isso ainda não havia acontecido e que um novo processo tinha sido iniciado, meus interlocutores externaram sua perplexidade e descontentamento. Como citado acima, entrei em contato com o ex-diretor do Centro de Pesquisa e Ação Social, responsável pela elaboração do projeto, e também com um dos integrantes de sua equipe. A mesma coisa aconteceu com o frei José Milton, uma das principais personagens da luta. Foi exatamente esse desconhecimento que reacendeu as discussões acerca do status jurídico daquela região. Isso aconteceu em 2008, quando o então governador de Pernambuco Eduardo Campos (2007-2014), em visita ao bairro de Santo Amaro, recebeu o então presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) para o lançamento de um programa governamental, em público, equivocadamente falou que aquela área era legalizada. Tratarei desse episódio com mais detalhes adiante.

Outro aspecto a ser mencionado para a compreensão do processo atual são os conflitos existentes entre as moradoras e moradores de um mesmo bairro e destes com os dos outros bairros. Toda a mobilização para a legalização da posse nasceu na Ilha de Joaneiro. É um capital simbólico ao qual pessoas mais antigas do bairro sempre fazem menção. Alguns a ponto de, nos encontros dos moradores com os técnicos do projeto de regularização fundiária atual, dizerem para as pessoas dos outros bairros “se não fosse a luta da gente vocês não estariam aqui hoje”. E as disputas atuais são muitas. Entre presidentes e ex-presidentes das associações de moradores, entre pessoas filiadas a diferentes partidos, pessoas de diferentes credos religiosos, entre

homens e mulheres, entre idosos e jovens. Alguns de meus interlocutores, técnicos e gestores, referiam-se aos moradores de Joaneiro como mais politizados. Esse tipo de conflito aparece em destaque nos documentos consultados:

A terceira fase de organização popular tem início, em meados de 1980, quando os moradores decidiram elaborar um estatuto para a Associação dos Moradores e elegeram uma Comissão ou Conselho de Moradores que representassem a Associação. Elegeu-se em Assembleia Geral um presidente, o vice, dois tesoureiros e um secretário. Há, entretanto, divergências entre as lideranças quanto às linhas de ação. O vice-presidente diz que o presidente “Quer ser mandatário e passa por cima da Assembleia. Quer mandar em tudo. Agora mesmo só quer reunião feita no Vulcão [clube de futebol da Ilha de Joaneiro]. Os dois se desentenderam, ficando na Comissão apenas o presidente, o vigário [frei José Milton] e outro. O vice ainda expõe que: “Não acredito em Padre. Foi errado ele ficar de 2º tesoureiro. É preciso acabar com isso de só se reunir se tiver um dotô ou um padre. Nós aceita a ajuda do católico ou do crente, mas não intervindo na luta do povo. O povo é povo. Eu acho que a gente pode se organizar por si só, sem essa união não vai haver legalização. Pode ter mil Centros de Pesquisas... Defende antes de tudo a conquista da posse da terra, sem misturar com outras reivindicações. “O interesse do presidente é de ser chefe político (...) Gosta quando alguém bate na porta para pedir remédio. Ele goza de muito prestígio por aqui, com prostitutas ou vagabundos, mas tem” (FUNDAJ, 1984, p. 165-166).

Mas também o povo de Santo Amaro se achava muito acomodado. Já o da Ilha de Joaneiro reagiu à altura, de sorte a fazer a Prefeitura não mais

aventar a ideia da famigerada urbanização [em 1989] (COELHO, 2013, p. 555).

Os trechos acima sintetizam o sem número de questões que envolvem os moradores dos quatro bairros da Ponte do Maduro. Durante o período em que acompanhei a regularização fundiária, de 2010 a 2014, fatos que ilustram esse tipo de conflito ganharam os cantos de página dos meus cadernos de anotação. São informações que me ajudaram a compreender quem eram meus interlocutores e seu grau de participação, nas ações do bairro, e seu tipo de relação com o poder público. As associações de moradores hoje têm um capital político que não pode ser desprezado e ganham relevância nos períodos eleitorais. Esse conjunto de referências não é tratado neste livro por uma série de razões. Para preservar a identidade das moradoras e moradores locais e por não se tratar do meu objeto de análise.

O relatório da Fundaj (1984) refere-se indiretamente também ao papel dos protestantes na Ilha de Joaneiro. Não foi somente a Igreja Católica que financiou as custas do processo de interdito proibitório e a construção de casas antes e depois da conclusão do projeto de legalização de posse. A Igreja Batista mantém até hoje ações comunitárias entre os moradores da Ilha de Joaneiro. Na década de 1980, financiou a construção de casas e desenvolveu demais trabalhos filantrópicos relacionados com a legalização de posse.

Desde o anúncio do projeto Ponte do Maduro, com o passar do tempo, erguidas as casas, assentados os terrenos, abertas algumas ruas, enfim, efetuados serviços de urbanização, ainda que precários, e liberados empréstimos habitacionais, os movimentos locais de luta pela posse foram sendo pacificados. Despertaram anos depois, quando a cidade do Recife passou a viver um contexto urbano mundializado, em que o mercado imobiliário torna-se um dos grandes instrumentos do capitalismo, promovendo a verticalização da cidade e a expulsão de centenas de famílias de suas áreas centrais. Esse foi o contexto da regularização fundiária urbana que passo a tratar a seguir.

## A regularização fundiária urbana

Passadas três décadas do anúncio de uma legalização de posse que nunca aconteceu, o projeto Ponte do Maduro foi retomado num contexto social e político totalmente diferente daquele que motivou a mobilização social em torno das expulsões de moradores que aconteciam no bairro de Ilha de Joaneiro. Isso ocorreu graças a uma série de incidentes políticos, científicos, de ativismo social humanitário nacional e internacional, a partir de 2008. Seu elemento distintivo, isto é, a característica que difere as lutas do passado das lutas do presente, é a participação ativa e qualificada das mulheres em todas as etapas da regularização fundiária que levou à emissão dos primeiros títulos de posse em 2014.

Do ponto de vista político, entre as moradoras da Ponte do Maduro, atribui-se a retomada da legalização de posse, hoje regularização fundiária, ao pagamento de uma promessa e a continuidade de uma tradição em família. Em 2010, a regularização da Ponte do Maduro foi anunciada pelo governador em exercício, Eduardo Campos (PSB), neto e herdeiro político de Miguel Arraes, ex-governador de Pernambuco. Em 1963, Arraes havia liberado crédito especial para mais de 200 famílias da Ilha de Joaneiro, que tiveram suas casas destruídas por um incêndio, comprometendo-se em promover melhorias na região (PERNAMBUCO, DOE, 20 de novembro de 1963). No ano seguinte, o governador foi deposto de seu cargo pelo Golpe Militar.

As antigas promessas de Arraes ainda ecoavam nas ações do neto Eduardo Campos, a ponto de a regularização ser compreendida como o resultado de uma gafe sua diante do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, numa das visitas que fez ao Recife, em dezembro de 2008. Naquele mês, Lula lançou o Programa Território de Paz no bairro de Santo Amaro, quando rememorou: “Eu só posso, mais uma vez, terminar dizendo a vocês que a primeira vez que eu vim aqui foi em um comício do retorno do Dr. Arraes, em 1979. Já faz, praticamente, 30 anos” (BRASIL, discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, Recife-PE, 2 de dezembro de 2008).

Junto do presidente, em público, Campos mencionou que aquela área era uma das regularizadas em sua gestão. Sem questionar o governador de imediato, os moradores atentos ao equívoco se reuniram para cobrá-lo a antiga promessa feita por seu avô.

De outra perspectiva, a regularização fundiária passou a configurar-se como “uma questão de gênero” paralelamente a esses episódios políticos. Como já foi mencionado no capítulo 1 e será detalhado no capítulo 4, financiada pelo Global Land Tool Network (GLTN) e Huairou Commission, a ONG Espaço Feminista do Nordeste para Democracia e Direitos Humanos iniciou o projeto “*Gender evaluation criteria for large-scale tools*”, em 2008, com comunidades rurais de Pernambuco, no município de Pombos, e urbanas, no Recife, no bairro de Santo Amaro. Para acompanhar o projeto, o Espaço Feminista contou especialistas de diferentes áreas, de universidades e de órgãos de pesquisa, inclusive da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), que foi a instituição na qual produzi uma série de trabalhos e desenvolvi as atividades de pesquisa relacionados com a temática “gênero e desenvolvimento” que deram origem a este livro<sup>1</sup>.

O episódio que fez essa trama política se encontrar com o mundo do desenvolvimento, numa perspectiva internacional, personificado pelas ações do Espaço Feminista, teve como palco o 5º Fórum Urbano Mundial, ocorrido no Rio de Janeiro, em março de 2010. Na ocasião, depois de uma hábil articulação da ONG com seus donatários internacionais e com o governo do estado de Pernambuco, foi anunciada oficialmente a regularização fundiária da Ponte do Maduro<sup>2</sup>.

---

1 Detalhes do projeto em: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3270>. Informações e análises sobre o contexto e alcance do projeto podem ser encontradas em Zarias et al. (2011, 2012 e 2013a). A ação consistiu na elaboração de um questionário gênero-sensível a ser aplicado em experiências de criação de políticas fundiárias rurais e urbanas no Brasil, Gana e Nepal. O objetivo foi examinar se um instrumento legal de acesso à terra é igualmente sensível às necessidades de mulheres e homens.

2 5º Fórum Urbano Mundial (Rio de Janeiro, 2010), mesa redonda “*Piloting of a GLTN Land Tool: a practical way to ensure gender equality*”. Além dos representantes das instituições envolvidas no processo, participaram da atividade representantes do governo

O anúncio foi interpretado por moradoras da Ponte do Maduro, algumas presentes no Fórum Urbano Mundial, e pelos donatários internacionais do Espaço Feminista, como um resultado das ações da ONG. Esse contexto favorável abriu novas formas de financiamento de ações junto às mulheres da Ponte do Maduro para o acompanhamento da regularização fundiária.

Em agosto de 2010, logo após a realização do Fórum Urbano Mundial, o estado de Pernambuco, por meio da Secretaria das Cidades, CEHAB, abriu o seguinte aviso de licitação:

Contratação de empresa de engenharia para captação, levantamento e processamento de dados objetivando a emissão do instrumento de Regularização Fundiária, na área denominada Ponte do Maduro (Santo Amaro / Chié / Ilha do Joaneiro / Santa Terezinha), no município de Recife-PE (...). (PERNAMBUCO, DOE, 3 de agosto de 2010).

Estava dado início ao processo de regularização fundiária da Ponte do Maduro. Mas sua execução arrastou-se até março de 2014, quando Eduardo Campos entregou os primeiros 499 títulos de posse do bairro Ilha do Chié.

A síntese dessa história, dos seus usos políticos e dos laços familiares que, distantes no tempo, cruzam-se no espaço, está registrada no discurso de Eduardo Campos durante cerimônia de entrega dos primeiros títulos de posse aos moradores de Chié. Vale a pena reproduzir um trecho longo de seu discurso:

Muita gente tangida pela seca, outros fugindo do corte da palha da cana na zona da mata, veio ao Recife em busca de melhorar sua vida. Não só do interior de Pernambuco (...) Muitas pessoas vieram

---

brasileiro, norueguês e sueco, esses dois últimos como agentes financiadores da ação, e especialistas de diversas instituições nacionais e internacionais de pesquisa.

da Paraíba, outras de Alagoas, outras do Piauí (...). Esta comunidade conheceu como Prefeito da Cidade do Recife um cearense que, também tangido pela seca, em busca de melhoria de vida, veio aqui estudar: o meu avô Governador Miguel Arraes que, ao chegar aqui, compreendeu, diferente dos políticos da época que tinham por aqui, compreendeu a caminhada de muitas pessoas que tinham chegado ao Recife e que iam morar muitas vezes de aluguel, sem poder pagar. Às vezes, construía barraco de tábuas, de lata, e tinham que pagar o famigerado foro a alguém que chegava com a polícia pra dizer que era dono daquele terreno. Quem aqui não conhece essa história? É só subir no Alto José do Pinho, é só ir no Morro da Conceição, é só ir na Terra de Ninguém e encontrar uma pessoa com sessenta, setenta anos de idade, sentar com ela e perguntar a ela se lembra da mãe e do pai arrumando um biscate pra fazer, juntando dinheiro e guardando ali numa gaveta. Porque tinha o dia de muitas vezes chegar na porta do povo, armado, araque de polícia querendo humilhar as famílias pobres do Recife. Quando chegava tempo de eleição, aparecia candidato a vereador e dizia “vote aqui que é quatro meses sem pagar o foro”. (...) Eu vi o Projeto Ponte do Maduro sair do papel, àquela época muitos dos que estavam aqui ainda eram jovens estudantes. Eu era um jovem estudante que acompanhava o Doutor Arraes. Pedro Eurico, que participou da Comissão de Justiça e Paz ao lado de Dom Hélder, segurando muita gente em terra ocupada nessa cidade do Recife, foi convocado pelo Governador Miguel Arraes para ser secretário de habitação. E uma área prioritária foi construir uma ação de urbanização aqui no Chié, aqui na Ilha de Joaneiro, lá em Santo Amaro, lá em Santa Terezinha. Pra quê? Pra que a especulação imobiliária não tomasse do povo daqui o que havia construído com o seu

trabalho, com o seu suor, juntando dinheirinho, comprando de 500 em 500 tijolos, dois, três sacos de cimento, juntando areia em tempo de chuva, pedindo a um filho pra ajudar a subir a parede, ver a parede parada às vezes seis meses, depois retomando, porque essa é a história da construção da maioria das casas do povo aqui na cidade do Recife. Eu vi Doutor Arraes voltar ao governo em 1995 e fazer com que o Estado assumisse o pagamento das prestações das 1200 casas que foram feitas no Projeto Ponte do Maduro aqui dentro. Vi como o Chié me recebeu, eu como candidato ao Governo de Pernambuco em 2006 (...). (Trecho do discurso de Eduardo Campos gravado no bairro de Ilha do Chié em 12 de março de 2014)

Um mês depois da entrega dos títulos, no dia 3 de abril de 2014, Eduardo Campos assinou a cessão de um terreno de 55 mil metros quadrados ao grupo Fiat Chrysler para a construção de um centro de estudos e pesquisas. Uma nota a esse respeito. Trata-se da Fábrica Tacaruna, um terreno contíguo ao bairro do Chié, onde há uma nova ocupação, mas cujos moradores não receberam, nem têm previsão de receber, caso permaneçam no local sem serem expulsos, os títulos de posse.



**Figura 4** – Casas à beira do canal do bairro Ilha do Chié (acervo pessoal, 2013)

Foram 173 títulos de posse entregues, na Ilha de Joaneiro, em agosto de 2015 pelo governador Paulo Câmara. Até este momento de redação, moradoras e moradores de Santo Amaro e Ilha de Santa Terezinha aguardam seus títulos.

\*

\*

\*

Os detalhes da execução da regularização fundiária, entre 2010 e 2014, serão abordados no próximo capítulo. Antes de iniciá-lo, retomamos alguns pontos que diferem e aproximam o processo de legalização da posse e a regularização fundiária da Ponte do Maduro, tendo como referência o tema geral “mulher e moradia”.

Vasculhando fontes e referências do relatório “Conflitos de propriedade no Grande Recife” (FUNDAJ, 1984), procurei saber quem eram as mulheres das “invasões” e que tipo de participação tiveram nos processos de luta pela posse de terra. O relatório é uma

rica fonte empírica para isso, pois foi realizado com base em entrevistas e trabalho de campo em nove áreas ocupadas na região metropolitana do Recife.

A descrição da “invasão” de Cajueiro Seco, por volta dos anos 1960, chamou-me a atenção para a relação entre as mulheres e a moradia: “O homem arma o esqueleto, a mulher tece a casa e o garoto com suas mãos fecha o barro” (FUNDAJ, 1984, p. 248). Esse é um modelo de divisão social do trabalho narrado por um arquiteto para a construção de casas de taipa numa área do Recife ocupada irregularmente, depois da divisão por lotes do espaço cedido pelo governo estadual para fins de moradia. Tal como detalhado, esse processo de construção da casa destaca um conjunto de relações que envolve questões de gênero, grupos de idade e classe comuns a todas as áreas ocupadas do Recife no presente e no passado. Se hoje as mulheres pobres não lidam mais com o tecido de gravetos que sustenta o barro da casa, é fazendo o “traço de massa” de cimento que garantem o assento de tijolo por tijolo e o acabamento de reboco das paredes erguidas pelos homens. Cimento e tijolo muitas vezes comprados por elas.

Uma característica do relatório da Fundaj (1984) é reunir um número grande de interlocutoras que narram suas vicissitudes na busca de um lugar para morar. A maioria das entrevistas foi realizada com mulheres. Por exemplo, para traçar o perfil socioeconômico dos moradores da Vila das Crianças, foram ouvidas 24 mulheres e 8 homens de um total de 300 famílias. Na Rede Ferroviária, os pesquisadores da Fundaj entraram em contato com 42 mulheres e 2 homens de um total estimado de 142 famílias. Na Vila Camponesa, foram entrevistadas 142 mulheres e 58 homens. Na Ilha de Joaneiro, responderam aos pesquisadores 4285 mulheres e 3709 homens, de um total de 7994 famílias. Em Dênde, foram 16 mulheres e 3 homens. As exceções ficam por conta do Conjunto Ypiranga, com 270 homens ouvidos e apenas 6 mulheres, e também Gomes Taborda e Cajueiro Seco, que não possuem dados desagregados por sexo. Outro ponto a destacar é que, diante dos pesquisadores, os representantes dessas comunidades eram homens que se colocavam como interlocutores do

Estado, ao passo que as mulheres narravam a história de ocupação e expulsão dos terrenos e a dificuldade que enfrentavam ao viver em locais precários. Se, por um lado, ao contar a história da Ponte do Maduro vali-me da perspectiva indireta das mulheres que participaram da história de ocupações na segunda metade do século passado; por outro, fixei-me intencionalmente em suas histórias para tratar do atual processo de regularização fundiária na perspectiva de gênero. Nesse sentido, os capítulos seguintes do livro exploram os dados que obtive entre 2010 e 2014.

Mais um ponto a ser destacado são as relações entre o Estado, a Igreja, as associações de bairros, ONGs e o capital estrangeiro. Na luta pela posse de terra, a Igreja Católica teve papel central para a institucionalização do conflito fundiário, resultando no Projeto Ponte do Maduro. Para isso, serviu de mediadora nas relações entre os moradores da Ilha de Joaneiro e o governo de Pernambuco. Contou, para tanto, com recursos estrangeiros que financiaram o início do processo e a construção de casas. A Igreja Batista, por meio da Casa da Amizade, associação também fixada na Ilha de Joaneiro, canalizou recursos internacionais para a melhoria da região. A ONG Centro de Pesquisa e Ação Social teve um papel eminentemente técnico. De outro modo, na regularização fundiária, quem fez a mediação entre moradores, Estado e donatários internacionais foi a ONG Espaço Feminista, que teve um papel político bastante ativo, provocando o anúncio, inclusive, da política pública em 2010.

Por fim, um ponto que merece destaque, mas que não é abordado neste livro, são os usos políticos da posse ou regularização da terra, ou seja, do gerenciamento e administração da pobreza no que diz respeito aos programas de moradia. Há um aspecto micro, que se desenrola no conjunto de relações entre os próprios moradores, que ora mudam os limites de seus terrenos, ora constroem para além deles; nas disputas em torno das lideranças locais, investidas no papel dos presidentes de associações de moradores, e sua relação com o poder público. Há o aspecto macro, que se torna nítido dos períodos eleitorais, quando são renovadas promessas nunca cumpridas.

Passadas décadas, os elementos que compõem o cenário da ocupação irregular do solo urbano parecem os mesmos no Recife. Embora, nesse período, significativas mudanças legais tenham ocorrido depois da Constituição Federal de 1988, e novas atrizes e atores façam parte desse contexto, os conflitos envolvendo o direito à moradia estão longe de ser resolvidos na capital pernambucana e nas principais cidades brasileiras.

## **CAPÍTULO 3**

### **A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA VISTA DE PERTO**

No capítulo 1, foi lançada a questão que perpassa todo este livro: “o título de posse de terra, emitido em nome da mulher, é um instrumento para empoderá-la e garantir a equidade de gênero”? Para contextualizá-la, descrevi a maneira pela qual entrei em contato com a problemática, sua configuração a partir da legislação acerca da posse, propriedade e da regularização fundiária, destacando a atual política para assegurar o direito das mulheres à moradia e, finalmente, quem são as atrizes e atores da política pública em execução na região denominada Ponte do Maduro. Em seguida, no capítulo 2, foi traçado um panorama histórico das lutas por moradia, no Recife, apontando-se o papel de seus principais participantes, moradores, Estado, Igreja, donatários internacionais e ONGs, em mais de três décadas, desde a primeira promessa de legalização da área formada pelos bairros: Ilha de Joaneiro, Ilha do Chié, Santo Amaro e Ilha de Santa Terezinha.

Anteriormente, viu-se que a regularização fundiária de assentamentos urbanos é prevista pela Lei Federal n.º11.977/09 (BRASIL, 2009), que também regula o Programa Minha Casa Minha Vida, visando a conceder títulos de posse e assegurar o direito social à moradia, por meio de um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas,

ambientais e sociais. A lei institui novos instrumentos e procedimentos para efetivar os processos, priorizando os casos classificados como regularização de interesse social, que diz respeito a assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda reconhecidos legal ou administrativamente.

Foi destacado que, no Brasil, segundo a Constituição Federal Brasileira de 1988, Art. 5º, a propriedade é assegurada como direito fundamental, portanto inviolável e essencial ao ser humano. Além disso, com base no princípio da função social da propriedade, esse direito fica condicionado ao interesse coletivo. Outro marco importante da Constituição consiste no capítulo referente à Política Urbana, regulamentada pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, (BRASIL, 2001). Esse estatuto “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Cap. I, art. 1º, parágrafo único).

A história da Ponte do Maduro recorta todo o período histórico de desenvolvimento de nossa legislação fundiária. Como já foi salientado, o reconhecimento do direito de posse dos moradores da região é o resultado de uma mobilização popular originada em 1976. Nesse ano, o governo estadual de Pernambuco iniciou um processo de cadastro das famílias e registro de casas com o objetivo de desapropriar uma área de 12.691 hectares, localizada na Zona Norte do Recife, região fronteira com o município de Olinda (Fundaj, 1984). Naquele espaço, habitavam cerca de oito mil pessoas pobres que, desde a década de 1930, ocuparam a área, depois de aterrarem mangues e construírem seus casebres conhecidos como mocambos.

A luta pela terra, iniciada no bairro da Ilha de Joaneiro, estendeu-se para os bairros vizinhos de Ilha do Chié, Ilha de Santa Terezinha e Santo Amaro. Seu resultado foi o anúncio da legalização de posse da área em 1980. Contudo, o projeto não foi executado naquele período nem nos governos seguintes.

A legalização da Ponte do Maduro foi retomada somente em 2010, quando o governo de Pernambuco anunciou que iria regularizar

a área durante o 5º Fórum Urbano Mundial, ocorrido no Rio de Janeiro. A iniciativa teve apoio da ONG Espaço Feminista, que passou a monitorar, com um grupo de mulheres locais, e o apoio de agências internacionais, tais como a *Global Land Tool Network* (GLTN) e a *Huairou Commission*, os desdobramentos da regularização fundiária que concedeu os primeiros títulos de posse aos moradores e moradoras da região no ano de 2014.

Neste terceiro capítulo, reporto-me a alguns desses pontos, porém sob uma nova perspectiva. Aqui, detalho o trabalho de acompanhamento da regularização fundiária da Ponte do Maduro, valendo-me das informações produzidas ao longo da pesquisa realizada entre os anos de 2010 e 2014. Desse modo, descrevo as características principais de sua população, e detalho o passo a passo da política pública, sublinhando o protagonismo das mulheres, no processo, e o que aconteceu durante a sua execução. Para tanto, utilizo como fontes principais os dados do Censo Demográfico (IBGE, 2000 e 2010), o “Relatório do Trabalho Social e do Levantamento Planimétrico e Fundiário da Ponte do Maduro” (CEHAB, 2012) e minhas anotações de campo dos encontros ocorridos, na sede da CEHAB, e daqueles promovidos pelo Espaço Feminista em diferentes lugares<sup>1</sup>.

## **A Ponte do Maduro em números**

Pernambuco foi o estado brasileiro que mais cresceu economicamente na primeira década dos anos 2000. Em 2011, teve uma alta de 4,5% do PIB, superando o ritmo de crescimento econômico nacional de 2,7% no ano. Entretanto, essa prosperidade econômica pouco reflete

---

1 Ao todo, acompanhei 10 reuniões de apresentação e acompanhamento da regularização fundiária, ocorridas na CEHAB, em: 28/10/2010, 11/11/10, 22/11/2010, 21/03/2012, 25/04/2012, 30/05/2012, 28/11/2012, 19/12/2012, 01/08/2013 e 31/10/2013. Os encontros de formação de mulheres e discussão da regularização fundiária promovidos pelo Espaço Feminista, dos quais participei, aconteceram em: 11/05/2010, 03/04/2011, 16/12/2011, 11/04/2012, 17/12/2012 e entre 4 e 6 de 09/2013.

a realidade de grande parte de sua população no que diz respeito à educação, saúde, trabalho e moradia.

De acordo com o Censo 2010, Pernambuco era o quarto estado com maior concentração de aglomerados subnormais, isto é, áreas habitacionais que podem ser enquadradas como invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente (IBGE, 2010). Os dados revelam o descuido do Estado frente ao problema de moradia e pobreza vivido por aproximadamente 10% da população pernambucana que residia nesses aglomerados. As condições de moradia também são listadas pelo censo, mostrando que aproximadamente 33% dos domicílios não possuem energia elétrica adequada. No que diz respeito às condições de saneamento, os dados apontam uma realidade preocupante. Cerca de 55% dos domicílios não possuem sistema de esgotamento sanitário adequado: utilizam fossa rudimentar, vala, rio, lago ou mar e buraco para dejeções ou não têm banheiro.

A situação da Ponte do Maduro é uma síntese do quadro descrito pelo IBGE. Segundo os dados do Censo 2010, a região e arredores têm cerca de 7 mil domicílios que abrigam, aproximadamente, 24 mil pessoas: 46% são homens e 54% são mulheres. Desse total, 74% das pessoas não são brancas. As condições de moradia (abastecimento de água, tipo de esgoto utilizado e destino do lixo) apresentaram uma pequena melhora percentual, se comparadas com os números do Censo 2000. Todavia, 13% dos domicílios não tinham sistema de esgotamento adequado.

A Tabela 1 apresenta um retrato da condição econômica da população, segundo o rendimento nominal mensal das pessoas com mais de 10 anos. Pelo que pode ser observado, uma parcela significativa da população, seja homem ou mulher, tem renda de até 1 salário mínimo (31%) e outra parte, bastante representativa, não tem rendimento (40%). Os dados apontam que há uma maior concentração feminina na faixa que vai até um salário mínimo: 47% de mulheres e 41% de homens. Na faixa que vai de 1 até 5 salários mínimos, há maior presença de homens (20%) em relação ao número de mulheres (11%).

**Tabela 1** – Rendimento nominal mensal de pessoas com mais de 10 anos por sexo, Ponte do Maduro, 2010 (%)

Rendimento (em salário mínimo)	Sexo		
	Masculino	Feminino	Total
Até 1/2	8	17	13
De 1/2 até 1	33	30	31
De 1 a 2	15	8	11
De 2 a 3	3	2	2
De 3 a 5	2	1	1
De 5 a 10	1	1	1
Mais de 10	0	0	0
Sem rendimento	38	42	40

Fonte: IBGE/ Censo, 2010

Os dados do Censo também apontam uma mudança em relação à responsabilidade do domicílio. Entre 2000 e 2010, a porcentagem de mulheres responsáveis por seus domicílios passou de 46%, em 2000, para 56% em 2010. Essa ampliação concentrou-se, basicamente, de acordo com os dados, entre as mulheres de 10 a 35 anos. No período, houve um crescimento de 63% nessa faixa etária. Por sua vez, a proporção de homens, nessa condição, passou de 54% para 44%. O número de mulheres alfabetizadas, responsáveis por domicílio, também cresceu no decênio, passando de 68% para 78%. Um aumento grande, se comparado ao de homens, que passou de 84% para 86%.

Fisicamente, essa população está concentrada em casas (92%), sendo poucos os apartamentos numa região hoje cercada por prédios consolidados ou em construção (Tabela 2).

**Tabela 2** – Tipos de domicílios particulares permanentes, Ponte do Maduro, 2010

Tipo de domicílio	total	%
Casa	6389	93,2
Casa de vila ou em condomínio	59	0,9
Apartamento	79	1,2

<b>Tipo de domicílio</b>	<b>total</b>	<b>%</b>
Outro	327	4,8
<b>Total</b>	<b>6854</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE/ Censo, 2010

A maioria desses domicílios tem dono, ou seja, são próprios ou quitados (72,6%), enquanto 18,8% deles são alugados (Tabela 3). Veremos mais adiante que essa condição de ocupação impacta diretamente na execução da regularização fundiária e é motivo de preocupação de muitos moradores.

**Tabela 3** – Condição de ocupação dos domicílios particulares permanentes, Ponte do Maduro, 2010

<b>Condição de ocupação</b>	<b>total</b>	<b>%</b>
Próprios e quitados	4979	72,6
Próprios em aquisição	31	0,5
Alugados	1287	18,8
Cedidos por empregador	97	1,4
Cedidos de outra forma	347	5,1
Outras	113	1,6
<b>Total</b>	<b>6854</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE/ Censo, 2010

Nos domicílios particulares permanentes, cerca 80,8% da população da Ponte do Maduro convive com 2 a 6 pessoas (Tabela 3).

**Tabela 3** – Quantidade de moradores em domicílios particulares permanentes, Ponto do Maduro, 2010

<b>Quantidade de moradores</b>	<b>total</b>	<b>%</b>
1	862	12,6
2 a 6	5535	80,8
7 ou mais	457	6,7
<b>Total</b>	<b>6854</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE/ Censo, 2010

Em linhas gerais, esse é o atual cenário socioeconômico da Ponte do Maduro. Os mocambos cederam espaço ao que viria a ser a atual paisagem de casas de alvenaria, entre poucas de tábua e lata, recortadas por canais, travessas, becos e ruas com ou sem pavimento. As condições de moradia permanecem precárias e as ameaças de expulsão rondam os moradores da região. Os tópicos seguintes dão conta de como alguns desses moradores lidaram com a regularização fundiária urbana da região em suas diferentes etapas de execução.

### **As etapas da regularização fundiária**

Nos capítulos 1 e 2, destacou-se que a regularização fundiária urbana é regulamentada pela Lei n. 11.977/2009, e que não se resume à emissão dos títulos de posse a moradores de baixa renda assentados em regiões identificadas como de interesse social. Trata-se de uma política pública que deve ser integrada com outras ações visando ao bem-estar da população, contemplando iniciativas para a promoção da cidadania, sustentabilidade urbanística, social e ambiental, geração de emprego e renda. O diferencial dessa lei é incluir as mulheres como beneficiárias preferenciais da posse.

Na Ponte do Maduro, a execução da regularização fundiária foi iniciada sem a previsão de sua integração com outras políticas públicas municipais, estaduais ou federais. Resumiu-se às etapas básicas previstas num processo dessa natureza, as quais foram as seguintes (BRASIL, 2010):

1. Identificação do assentamento a ser demarcado – historicamente, a região já havia sido objeto de atenção pública quando, em 1980, anunciou-se a legalização de posse dos terrenos ocupados por moradores dos bairros de Santo Amaro, Ilha de Santa Terezinha, Ilha do Chié e Ilha de Joaneiro.

2. Elaboração da demarcação urbanística – a demarcação urbanística dos atuais limites da Ponte do Maduro dependeu da consulta ao processo de cessão da área, que é de propriedade da União, para o estado de Pernambuco. Isso aconteceu em 21 de setembro de 1984. Seu registro original era impreciso com relação ao limites da área, o que gerou atrasos no trâmite do processo e dúvidas entre moradores acerca de quem poderia ser beneficiado ou não com a regularização fundiária.
3. Identificação da titularidade de área – apesar de haver, no passado, o registro de cessão de uma área da União para Pernambuco, foi preciso recorrer à Secretaria do Patrimônio da União (SPU) para retomar o processo, respeitando-se a lei atual, consultando-se o status do registro das áreas correspondentes aos quatro bairros da Ponte do Maduro em cartório.
4. Registro da demarcação ao cartório de registro de imóveis – a partir da identificação da titularidade da área, resultado dos trabalhos técnicos entre a Cehab e SPU, a sua demarcação obedeceu à antiga cessão e realizou-se a partir da execução do projeto de regularização fundiária. A área objeto da regularização corresponde a 63,45 hectares, o equivalente a 64 campos de futebol (CEHAB, 2011).
5. Elaboração do projeto de regularização fundiária – esse trabalho exigiu a identificação das edificações existentes na área e sua distribuição em lotes, o cadastramento socioeconômico dos moradores e a elaboração da planta de parcelamento do solo de acordo com a lei. Essa foi a etapa em que se realizaram as reuniões de monitoramento, que se estenderam de 21 de março de 2012 até a entrega dos primeiros títulos de posse em 12 de março de 2014.

6. Aprovação do projeto pelo município – essa foi uma das etapas que mais atrasou a conclusão da regularização fundiária. Em 28 de novembro de 2012, esse problema havia sido comunicado aos moradores, durante reunião de monitoramento, e até 31 de outubro de 2013 não havia sido resolvido. A prefeitura não reconhecia os loteamentos delimitados durante a regularização fundiária. Outra medida para a execução do projeto foi transformar o bairro Ilha do Chié em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no ano de 2013.
7. Registro em cartório do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária – o registro em cartório só aconteceu depois de a prefeitura ter aprovado a plantas dos quatro bairros da Ponte do Maduro.
8. Emissão dos títulos de legitimação de posse aos moradores cadastrados pelo poder público como beneficiários da lei – os primeiros 499 títulos foram entregues em solenidade realizada no bairro da Ilha do Chié, em 12 de março de 2014, contando com a presença do governador do estado e autoridades locais. Em seguida, com o novo governo, foram entregues 173 títulos de posse aos moradores da Ilha de Joaneiro em agosto de 2015. O instrumento legal utilizado para tanto foi a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)<sup>2</sup>.

---

2 A Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001 dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do Art. 183 da Constituição Federal. Em seus artigos 1º ao 5º, determina as condições para a legitimação da posse, entre as quais, destaca que os beneficiários não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel, urbano ou rural; que ocupem lote com área inferior a 250m<sup>2</sup>; e não tenham sido beneficiados anteriormente por outra legitimação de posse. Os títulos ainda devem: “conter o nome do morador responsável pelo lote, preferencialmente da mulher, ou os nomes do casal. Deve constar, ainda, a descrição do lote, as informações de tempo e natureza da posse, declaradas pelo morador, e informações que permitam identificar o possuidor, dentre os quais, no mínimo, os números da carteira de identidade e do CPF” (BRASIL, 2010).

Entre o anúncio da regularização fundiária, em 2010, e o início efetivo do projeto, passaram-se dois anos. A reunião de apresentação do projeto foi realizada em 21 de março de 2012, contando com a presença do presidente e técnicos da CEHAB, representantes das associações de moradores dos bairros da Ponte do Maduro, o grupo de mulheres do Espaço Feminista e técnicos da empresa contratada para elaborar o projeto de regularização fundiária, cujo processo licitatório arrastou-se ao longo de 2011.

O projeto foi orçado em R\$ 509.400,00, com previsão inicial de atender 8 mil famílias, sendo dividido nas seguintes etapas (CEHAB, 2012):

- Trabalho Social: divulgação do projeto e mobilização das lideranças locais, reuniões de monitoramento e plantões de atendimento.
- Levantamento topográfico cadastral e reambulação: identificação de cada uma das ocupações existentes na região, estabelecendo a área total de cada lote.
- Selo cadastral: identificação de cada casa domicílio/família por meio de um número de ordem.
- Cadastramento e pesquisa socioeconômica: identificar e qualificar os moradores (profissão, estado civil, nacionalidade) e sua condição de ocupação (casa própria, alugada ou cedida, tempo de moradia, etc.).
- Formalização dos processos individuais: elaboração de planta individualizada por lote, construção dos processos para titulação dos lotes e produção do contrato de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM).

O grupo de mulheres do Espaço Feminista, contando com representantes dos quatro bairros da Ponte do Maduro, já vinha acompanhando os trabalhos do governo de Pernambuco desde o anúncio da regularização fundiária. Aliás, a ONG havia criado um grupo de acompanhamento técnico formado por representantes da CEHAB,

SPU e Fundaj, do qual eu fazia parte. A metodologia da organização consistiu em promover oficinais de formação de mulheres e plantões jurídicos paralelamente às ações desenvolvidas pela empresa contratada para fazer o projeto. Era comum as mulheres do Espaço Feminista se reunirem antes das reuniões realizadas na Cehab, coordenando a elaboração de demandas e acompanhamento dos trabalhos.

Desde o início, era intenção do Espaço Feminista dar continuidade ao projeto “*Gender evaluation criteria for large-scale tools*”, patrocinado pela GLTN, e realizado entre 2008 e 2010, com o objetivo de tornar a regularização fundiária sensível às questões de gênero. Nesse caso específico, isso significava atender prioritariamente o direito das mulheres da Ponte do Maduro. Na regularização fundiária, isso foi compreendido de duas formas: 1) que elas tivessem participação ativa na execução do projeto, ou seja, que pudessem ter sido contratadas para fazer a visitação às casas e cadastramento socioeconômico, e 2) que os títulos de posse fossem emitidos em seu nome. Essas intenções claramente expostas nos encontros e a reação a elas podem ser ilustradas por algumas perguntas e afirmações registradas no dia 21 de março de 2012, data de apresentação do projeto à população<sup>3</sup>:

Quem será contratada para fazer o levantamento?  
(Mulher 1)

Em nome de quem vai ficar o imóvel? (Homem 1)  
Resposta Cehab – Os titulares são as mulheres. É lei da presidente Dilma.

Como ficam os “lotefundiários” das áreas? (Mulher 2)

Qual será o horário das reuniões de acompanhamento?  
(Mulher 2)

---

3 Identifico somente o sexo dos participantes para manter suas identidades anônimas.

Tem mulher que diz que quando tiver a casa, larga o marido! (Homem 1)

Depois da regularização, como fica a especulação imobiliária? (Mulher 3)

Quem pode participar das reuniões? (Mulher 2)

Resposta Cehab – É aberto, todo mundo participa.

Quem será cadastrado? De que área? O que acontece com quem está fora da poligonal mas na mesma situação jurídica? (Mulher 1)

Estudos da Nações Unidas (UN-HABITAT, 2010) têm demonstrado que os cadastros socioeconômicos (“*enumerations*”) com a participação da população local são mais efetivos do que aqueles construídos de “cima para baixo”. O grau de envolvimento dos moradores com a região e os laços que mantêm entre si são condições que permitem um acompanhamento participativo da execução das políticas públicas de urbanização, potencializando sua efetividade. No caso da Ponte do Maduro, isso foi planejado pelo Espaço Feminista e seu grupo de mulheres. Contudo, não pôde ser realizado. Tratava-se de uma metodologia que não era utilizada pela empresa contratada para fazer o projeto. Na reunião de apresentação, estava claro para os técnicos que isso não seria realizado. Mas foi ponto de reivindicações das mulheres que viam ali não só uma oportunidade de participação no processo, mas também uma fonte extra de renda, já que seria remunerado.

A reação de um dos homens presentes deixa clara sua preocupação com a atuação do grupo de mulheres diante da possibilidade de o título de posse sair exclusivamente em nome delas. A partir dessa reunião, segundo o relato de um outro homem presente, “abriu-se uma guerra do sexos na comunidade”. Ao referirem-se aos “lotefundiários”, os moradores citam aqueles que têm mais de um imóvel na região, locando-os ou sublocando-os para outras pessoas. A preocupação acerca de “quem pode participar da reunião” mostra o conflito de representatividade instalado com o início do projeto. De um lado,

os presidentes das associações de moradores. De outro, as mulheres do Espaço Feminista. Também confrontando-se, de um desses dois lados, os representantes dos quatro bairros da Ponte do Maduro. Por último, a questão de quem seria cadastrado reflete a delimitação da área de regularização. Para uma das mulheres presentes, era incompreensível “a vizinha da frente receber o título” e ela não. No relatório da CEHAB (2012), essas dúvidas foram registradas assim:

P: Em nome de quem ficará o imóvel?

R - A titulação do imóvel acompanhará os requisitos estabelecidos pela Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM. A prioridade será a mulher, mas a equipe está preparada para analisar cada caso.

P: Quem tem mais de um imóvel?

R:A legalização será de um único imóvel, o qual o indivíduo está residindo.

P: Casa de herdeiros?

R:Só poderá ficar no nome de apenas um herdeiro com a aprovação por escrito dos demais.

O trabalho social realizado, que compreendeu um momento chamado de “sensibilização”, procurou estabelecer contatos com as entidades representativas dos bairros, suas organizações comunitárias, instituições e agentes comunitários de saúde. Para tanto, foram realizadas visitas às localidades, distribuídos informes impressos e por “anuncicleta” (uma bicicleta equipada com aparelho de som), e realizadas assembleias locais no período noturno. Nesses anúncios, comunicou-se o seguinte (CEHAB, 2012):

Moradores e moradoras [do bairro X], estamos iniciando os trabalhos para o Processo de Regularização Fundiária desta comunidade. Retornaremos para realizar a Pesquisa socioeconômica. Colabore estando com a cópia dos seguintes documentos para facilitar o trabalho:

- CPF;
- RG ou Certidão de Nascimento;
- IPTU ou - Registro ou Escritura de compra e venda ou - Recibo da COHAB ou - Contas antigas de água ou luz (mais de 5 anos) ou - Inventário em caso de herança ou - Doação registrada em cartório.

Estaremos tirando suas dúvidas no plantão social:

Local: [geralmente nas associações de bairro]

Endereço [x] Rua Ledinha, No 322

Data: de 09 até 13 de abril, de 02 até 09 de maio

Horário: 8h às 12h 13h às 17h.

As assembleias de apresentação do projeto foram realizadas entre março e abril de 2012, na Ilha de Joaneiro, Ilha do Chié, Santa Terezinha e Santo Amaro, participando, respectivamente: 173, 181, 172 e 156 pessoas. Nessas ocasiões, as principais dúvidas das moradoras e moradores foram registradas da seguinte maneira (CEHAB, 2012):

Moradores que têm duas casas?

Perda dos documentos do imóvel poderá impedir a participação no Projeto?

Dois imóveis em um único terreno?

O documento CDRU ainda tem validade para este projeto?

O imóvel ficará em nome da mulher?

O IPTU será pago após a regularização do imóvel?

Após a legalização, o imóvel poderá ser vendido?

Moradores que têm casa de aluguel poderá legalizar este imóvel?

Ainda servem os cadastros anteriores dos imóveis?

Como ficam os casos das poligonais?

Imóveis comerciais serão legalizados?

Imóveis cedidos serão legalizados?

Além das assembleias, foram realizados plantões jurídicos sociais, em cada bairro, nos meses de abril, maio e junho de 2012.

Esses plantões tiveram a duração média de sete dias, acontecendo em duas ocasiões: durante o levantamento topográfico dos imóveis e no momento de realização da pesquisa socioeconômica. As dúvidas registradas têm a mesma natureza daquelas anteriores, abrangendo os casos de: 1) moradores que possuem várias casas alugadas; 2) o terreno possuir casas mistas; 3) a casa ser dividida, porém com o desejo do proprietário obter somente uma escritura; 4) viabilidade jurídica de providenciar a escritura sem o consentimento da CEHAB; 5) o proprietário alugar a casa e morar em outra localidade; 6) a conta de luz estar em nome do locatário por mais de cinco anos; 7) o proprietário residir em parte do imóvel e alugar a outra; 8) o proprietário ter cedido a parte superior do imóvel e temer que o morador tenha algum direito à posse; 9) contas de água e luz em nome de terceiros; 10) estabelecimento comercial com morador residindo na parte superior; 11) ter tido parte do lote invadido por outro morador; 12) morar no imóvel e ter cedido parte para parentes; 13) não pagar água nem luz, tampouco ter comprovante da residência.

Essas dúvidas foram levadas para a primeira reunião de monitoramento do projeto, em 25 de abril de 2012, durante a qual foram respondidas as principais questões das moradoras e moradores da Ponte do Maduro, tal como se segue (CEHAB, 2012):

1 - Quando existem duas ou três casas num terreno e o dono quer apenas uma escritura? Se recolherá os documentos das demais casas seladas? Em muitos casos são filhos ou noras com filhos pequenos que moram há muito tempo.

Cehab - Vamos regularizar apenas a casa do proprietário, o restante ficará sem regularização. Informamos que a regularização é apenas da parte que ele mora, o terreno será dividido igualmente pelas casas, mas apenas uma será regularizada, as outras permanecem sem regularização.

2 - Muitos questionamentos também em relação às casas que estão alugadas e seus donos moram fora

do bairro. Ou casas divididas em que o dono mora numa parte e aluga a outra?

Cehab – Casas nesta situação não serão regularizadas.

3 - Famílias que não têm documento do imóvel? (conta de luz, água ou outro qualquer)

Cehab – Outros documentos podem ser apresentados: uma carta antiga, uma nota fiscal de loja que tenha o nome e o endereço, cartão de vacina, etc. Caso não consiga nada disso, não deve se preocupar, pois iremos estudar melhor cada caso.

4 - Imóveis cujo terreno encontra-se com limites definidos em planta muito antiga (COHAB) e o vizinho invadiu uma parte?

Cehab – Há litígio (conflito) entre os vizinhos por conta disto, ou isto já foi superado? Se não houver oposição de nenhum deles, poderá ser feita outra medição, com o que encontramos hoje.

5 - Imóveis de herdeiros cujos documentos estão em nome de um único filho?

Cehab – Se houver oposição (conflito) não poderemos regularizar, eles terão que resolver a situação na justiça e só após regularizar. Mas se os outros herdeiros não fazem nenhuma oposição, podem declarar isto de próprio punho, que a casa será regularizada por quem detém a posse.

6 - Moradores antigos que adquiram novo imóvel na mesma comunidade (se mudaram) há menos de cinco anos mas não têm nenhuma comprovação, como fica?

Cehab – Neste tipo de concessão podemos somar a posse com a do antecessor.

7 - Em caso de imóveis mistos, como ficam? E como ficam os que a parte comercial foi alugada?

Cehab – Imóvel misto pode ser regularizado desde que seja para o sustento da família. Se o comércio foi alugado não se regulariza.

Até a segunda reunião de monitoramento, realizada em 30 de maio de 2012, haviam sido cadastrados 1.848 imóveis na Ilha de Joaneiro, 1.108 na Ilha do Chié, 3.769 em Santo Amaro, e 1.911 em Santa Terezinha. Desse total, foram realizadas 1.293 entrevistas socioeconômicas na Ilha de Joaneiro, 554 na Ilha do Chié, e 188 em Santo Amaro. Até aquele momento, os trabalhos não haviam sido iniciados na Ilha de Santa Terezinha.

Durante a fase de cadastramento socioeconômico, os pesquisadores de campo registraram os dados dos domicílios eletronicamente, recolhendo cópias de RG e CPF, registro em cartório de compra e venda, documentos da antiga COHAB, contas de água e luz com mais de cinco anos, cartão de vacinação, registro de cadastramento da CEHAB de 2006; carta recebida com mais de cinco anos, conta de cartão de crédito ou crediário com mais de cinco anos. Estavam aptos a responder ao questionário proprietários, cônjuge do proprietário, inquilinos, morador ou moradora do domicílio com 18 anos ou mais de idade.

As principais dificuldades encontradas pelas equipes de campo foram os imóveis fechados ou sem a presença de morador maior de 18 anos, a falta da documentação dos moradores, ou quando o inquilino recusava-se a responder sem a presença do proprietário.

De acordo com o relatório da Cehab (2012), a pesquisa socioeconômica deveria ter adotado questionário:

...estruturado, previamente discutido com a CEHAB, Fundação Joaquim Nabuco e a ONG Espaço Feminista, considerando os seguintes aspectos: 1) caracterização da unidade domiciliar, 2) caracterização familiar, 3) informações sobre o imóvel e sua infraestrutura e 4) informações sobre a propriedade do imóvel (proprietário e inquilino).

Não foi exatamente o que aconteceu, e os desdobramentos disso serão comentados mais adiante. Segundo os relatos de alguns moradores, algumas pessoas arrancavam o selo cadastral, recusando-se receber a equipe de campo. Num dos casos, foi ouvido: “ninguém vai tirar terra de ninguém. O chão é meu, tudo é meu, desde o chão até o telhado”. O resultado final do cadastramento foi o seguinte (CEHAB, 2012):

**Tabela 4** – Período de realização do cadastro e número de domicílios cadastrados (ausentes, recusa e total), Ponte do Maduro, 2012

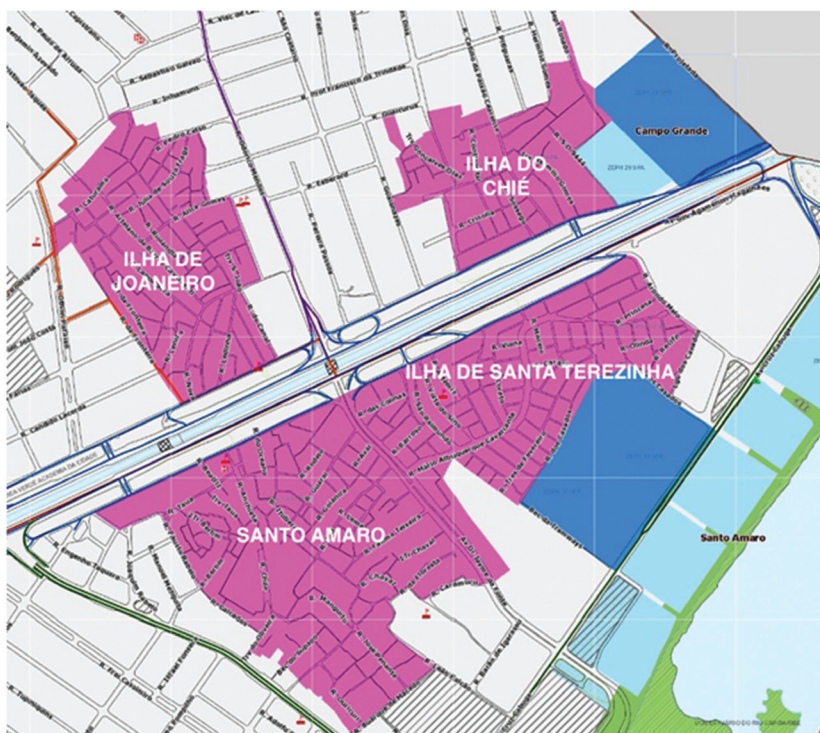
Bairros	Data		Número de domicílios		
	Início	Fim	Ausentes	Recusa	Cadastro
Ilha de Joaneiro	09/04/12	18/12/12	86	2	1889
Ilha do Chié	17/04/12	23/04/12	119	12	1097
Ilha de Santa Terezinha*	24/04/12	03/05/12	896	3	2144
Santo Amaro*	03/05/12	08/05/12	461	0	3273
<b>Total</b>			<b>1562</b>	<b>17</b>	<b>8403</b>

\* Para os bairros de Ilha de Santa Terezinha e Santo Amaro foram aproveitados os cadastros realizados, em 2010, para um projeto de urbanismo, que não foi executado até o momento, prevendo a abertura de novas ruas e um habitacional para as famílias eventualmente removidas.

**Fonte:** CEHAB, 2012

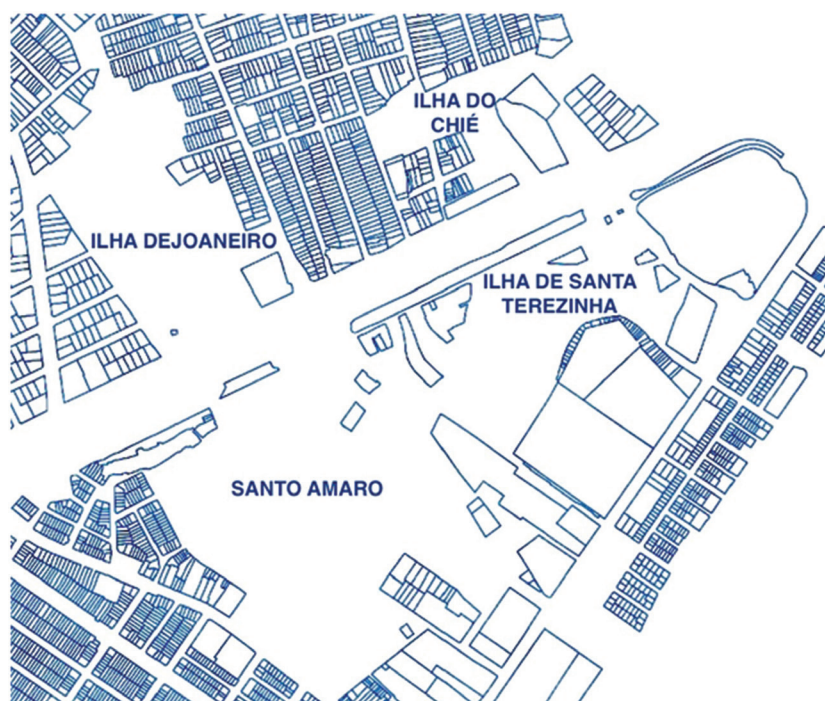
Após o trabalho de cadastramento, foi realizado o trabalho de reambulação para identificar cada um dos lotes a serem regularizados na Ponte do Maduro. Esse trabalho consistiu em associar cada família ao levantamento topográfico realizado a fim de se proceder a formalização dos processos individuais com a elaboração de planta individualizada por lote, construção dos processos para titulação e registro em cartório da CUEM.

Como foi destacado acima, esse trabalho teve uma série de entraves, pois a prefeitura não reconhecia os lotes da Ponte do Maduro. Abaixo, pode-se observar o mapa da região objeto da regularização fundiária:



**Figura 5** – Limites das ZEIS dos bairros Ilha de Joaneiro, Ilha do Chié, Santo Amaro e Ilha de Santa Terezinha **Fonte:** ESIG - Informações Geográficas do Recife

Durante a reunião do dia 31 de outubro de 2013, a última que acompanhei, a equipe de técnicos da Cehab reconheceu o atraso do processo, justificando-o pelo fato de a prefeitura não reconhecer o contrato de cessão da SPU para o Estado, não autorizar o registro por conta de ruas com menos de três metros de largura e os imóveis construídos em beira de canais e corpos d'água. Nesse último caso, aventou-se a hipótese de desalojar as famílias nessas condições, porém o projeto foi aprovado e reconhecido pelo município do Recife. Originalmente, a planta da Ponte do Maduro era uma mancha em branco nos mapas da cidade, sem ruas, sem canais, sem lotes, etc., apesar de a prefeitura executar várias obras na região. A Ponte do Maduro aparecia assim na cidade:



**Figura 3** – Área dos bairros Ilha de Joaneiro, Ilha do Chié, Santo Amaro e Ilha de Santa Terezinha sem a devida identificação de lotes e arruamento

**Fonte:** ESIG - Informações Geográficas do Recife

Paralelamente à execução do projeto, o grupo de monitoramento do Espaço Feminista realizava suas reuniões num imóvel alugado na Ilha de Santa Terezinha, onde aconteciam encontros regulares das mulheres que participavam de oficinas de formação e onde também eram oferecidos plantões jurídicos sem vínculo com o Estado.

Entre os dias 4 e 6 de setembro de 2013, o Espaço Feminista também organizou o encontro internacional “*Securing land tenure for women as precondition for resilient development*”, contando com a participação de especialistas do mundo todo em regularização fundiária e mulheres representantes de movimentos sociais do Brasil

e de outros países.<sup>4</sup> Durante o encontro, os participantes do evento visitaram a região e discutiram com a população local o processo de regularização fundiária.

Finalmente, passados quatro anos, aconteceu a primeira solenidade de entrega dos 499 títulos de posse à população, dia 12 de março de 2014, na Ilha do Chié. Nessa ocasião, além do discurso do governador, transcrito parcialmente no capítulo 2, registrou-se o discurso de alguns representantes do bairro. Transcrevo parte desses registros para ilustrar a dimensão que o evento assumiu entre os participantes:

[Trecho do discurso do presidente da Associação de Moradores da Ilha do Chié, 12/04/2014]

*Queria dizer, primeiro agradecer a Deus por esse momento de a gente estar aqui hoje celebrando uma coisa tão importante, um processo que vem há mais de 60 anos lutando pela posse da terra. A gente sabe das lutas que a gente teve aqui na comunidade, sabe de outros governos que passaram por aqui, prometeram a posse da terra e não cumpriu. (...) Lembro também do momento que a gente levou para o nosso querido secretário da cidade essa questão da regularização fundiária da ocupação do Chié, o desempenho que teve a CEHAB nesse momento tão importante, de estar aqui hoje o governador dando esse título de posse de terra aos moradores que ali passaram mais de 10 anos brigando pela posse da terra. Eu acho que a comunidade está de parabéns por esse momento que a gente está aqui vivendo hoje, estou bastante feliz. Agradecer as quatro áreas, a Associação do Chié, a Associação da Ilha de Joaneiro, Santo Amaro, Santa Terezinha, o grupo feminista que se encontra aqui também, não*

---

4 O encontro aconteceu no município de Cabo de Santo Agostinho, contato com o patrocínio da *Huairou Commission*, reunindo os especialistas: Edésio Fernandes (*Lincoln Land Institute*), Carmen Diana Deere (*University of Florida*), Jackie Levitt (*UCLA*), Ayse Yonder (*Pratt Institute*) e Alex Ferreira Magalhães (*UFRJ*).

*deixando de lembrar esse momento especial que a gente está vivendo aqui agora...*

\* \* \*

[Trecho do discurso da ex-presidente da Associação de Moradores da Ilha do Chié, 12/04/2014]

*Eu sei que o momento aqui hoje é muito mais propenso para alegrias do que de palmas, mas a gente não pode também deixar aqui de registrar a luta da comunidade, de todas as comunidades que formam o Projeto Ponte do Maduro. Porque hoje aqui é uma festa, não só do Chié, mas de Ilha de Joaneiro, de Santo Amaro, de Santa Terezinha. Não quero aqui citar nome de pessoas para não esquecer de ninguém, porque todas as pessoas que passaram pelo processo de Ponte do Maduro, todas elas foram especiais, todas elas deram a sua contribuição, todas elas fizeram e fazem parte desse processo. Uma história que não teve dono, mas que teve pessoas que lutaram, muitas se foram, outras estão morando em outros bairros do Recife, e outros continuam aqui na comunidade, e depois desse momento eu sei que vão continuar lutando. Eu quero dizer governador, que entre as nossas satisfações da posse da terra, aqui eu acho que deixa todo mundo mais emocionado é com relação a questão da nova ocupação. Porque essas famílias que são filhos e filhas da comunidade do Chié, elas passaram por vários momentos que não deveriam ter passado, mas que hoje faz parte do passado.*

Ambos os discursos destacam a luta histórica que reuniu os quatro bairros em torno do projeto da Ponte do Maduro, reconhecendo seus partícipes, incluindo, no primeiro caso, uma menção ao grupo de mulheres do Espaço Feminista. A última fala, especificamente, refere-se a uma nova ocupação da Ilha do Chié, cujos moradores não foram beneficiados pelo projeto de regularização fundiária. Esses moradores residem entre os limites da ZEIS do Chié e a Zona Especial

de Preservação Histórica (ZEPH), onde fica a antiga Fábrica Tacaruna, cuja área de 55 mil m<sup>2</sup> foi cedida para o grupo Fiat Chrysler instalar um centro de estudos e pesquisas no dia 3 de abril de 2014.

A ocasião também foi aproveitada para saber o significado dos títulos de posse para algumas moradoras e moradores:

[Trecho de conversa gravada com Morador 1, Chié, 12/04/2014]

***O senhor já sabe se vai receber o título de posse?***

*Eles não tiveram lá? Eles tiveram lá na minha casa.*

***E o senhor acha que muda o que, em sua vida, ter o título com seu nome?***

*É, eu acho... também não tem problema não, se não tiver no meu, tiver no dela, mas vale a pena, não é? Se não botarem no meu, e for no dela, que mora todas as três comigo [mulher e filhas], dá no mesmo. É a mesma coisa.*

\*

\*

\*

[Trecho de conversa gravada com Moradora 1, Chié, 12/04/2014]

***O que isso [titulação] vai melhorar na sua vida?***

*Vai... eu acho que vai melhorar em tudo, viu. Em tudo. Porque eu acho que eles vão deixar mais de estar com isso na cabeça, de um dia... Porque eles só falam isso, de um dia eu morrer, a casa ficar, eles resolverem e botar as meninas para a rua. Aí não pode ser assim, não é? Aí isso dói dentro de mim, eu como mãe dói dentro de mim, porque eu não estou vendo. Mas o meu espírito vai o quê? Vai ficar... de ver eles pegarem, chegar, mandar as minhas filhas desocuparem a casa, e vender. Porque eles são irmãos, dizem que são herdeiros, não é? Aí pronto, é isso que eu fico imaginando. Mas eu achei que foi um negócio muito bom, eu gostei.*

\*

\*

\*

[Trecho de conversa gravada com Moradora 2, Chié, 12/04/2014]

***Agora que vocês vão receber o título de posse, o que você acha que pode mudar na vida de quem vai receber?***

*Vai mudar, para mim vai mudar grande coisa, vai ter melhoria. Diz que a gente vai ter posse da terra, não é? Quem já recebeu, a gente não recebeu ainda não. Se a gente não tem o título da posse fica difícil porque as grandes empresas estão comprando a área que a gente sabe, que está comprando a redondeza, aí fica ruim para a gente que não tem a posse, porque eles podem chegar a qualquer momento e tomar. Para mim, que tenho 40 anos aqui, cheguei bebezinha aqui, que vi isso aqui maré, palafita e tudo, hoje ter a posse da terra é uma grande coisa, não é?*

\*

\*

\*

[Trecho de conversa gravada com Moradora 3, Chié, 12/04/2014]

***Escolheram colocar o título, de preferência, no nome das mulheres. O que você acha disso? Por que isso é importante?***

*Eu acho importante a mulher receber o título e ela ter o nome na carta, porque geralmente muitos homens abandonam a mulher, ou senão quer tomar a casa. E a casa estando no nome da mulher... a minha não, a minha já era no meu nome, estando no nome da mulher é mais seguro para ela porque geralmente é a mulher que fica com as crianças, fica com tudo. E aí uma posse, está no nome do homem, o homem pega aquela posse. E no nome da mulher não, aí a mulher está segura. Eu acho que foi importante para a gente, eu que faço parte da luta já há muito tempo, o meu marido foi presidente da Associação*

*nos tempos passados, e para a gente foi uma honra receber essa posse, a gente agora está segura, não é. Não pode qualquer um chegar aqui e dizer: “esse terreno é meu, vou tomar a tua casa e pronto”, me dá qualquer mixaria pelo que eu construí e me mandar embora. Agora não, eu tenho um papel lá, que é meu, a posse da terra, não só da casa construída como o terreno, não é?*

As falas remetem às principais dúvidas registradas ao longo do processo de regularização fundiária. Elas externam tanto a preocupação que se instala entre os membros de uma família, quanto a medo de serem expulsos da região por conta da especulação imobiliária.

Logo abaixo, para sintetizar esse conjunto de informações, retomo os aspectos fundamentais do processo de regularização fundiária da Ponte do Maduro, destacando os pontos pertinentes desta discussão a respeito das formas de assegurar o direito das mulheres em políticas públicas desse tipo, sem perder de vista o mote desta discussão iniciada com a seguinte asserção: “o título de posse de terra, emitido em nome da mulher, é um instrumento para empoderá-la e garantir a equidade de gênero”.

## **As mulheres fazem a diferença**

Para Scott (1998, p. 44-45), mapas cadastrais são simplificações do espaço operadas pelo Estado. Suas características são a abstração e universalidade constituídas com o propósito de tornar determinada situação legível para aqueles que são de fora. Em síntese, consiste em associar um pedaço de terra ao seu proprietário ou possuidor que, por sua vez, é responsável pelo pagamento de taxas, manutenção da localidade, etc. Para o autor, trata-se de uma ação marcada por relações de poder. Especificamente, na Ponte do Maduro, essas relações de poder expressaram-se de diferentes formas e em diferentes níveis. Passaram pela relação da população local com o Estado, pelos conflitos internos

em torno da legitimidade das lideranças comunitárias envolvidas com o processo, pelo mercado informal de compra, venda e aluguel de imóveis na localidade, pelos conflitos familiares relacionados com as questões de herança, pelas relações entre proprietários e inquilinos, e, entre outras, destacando a que me interessa, pela disputa de poder entre casais acerca da titularidade da posse das casas onde residem.

Como já foi sublinhado, uma das dimensões desse conjunto de conflitos configurou-se como “guerra dos sexos”, para usar expressão utilizada por moradoras e moradores da Ponte do Maduro, muito antes do início do cadastro socioeconômico. A questão geral que despertou a desconfiança por parte deles foi a seguinte: em nome de quem fica o título de posse dos imóveis?

Essa polêmica instalou-se na região por meio das ações do Espaço Feminista que, antes do anúncio da regularização, já desenvolvia atividades de formação em gênero, direitos e cidadania com as mulheres. Nesses atividades, em grupos de até 30 pessoas, eram trabalhadas questões relacionadas ao direito das mulheres, formas sociais de opressão a que são submetidas dentro e fora de casa, modos de funcionamento dos órgãos do Estado, etc.

Para o Espaço Feminista, os títulos de posse deveriam ser registrados exclusivamente em nome das mulheres, por ser uma forma de assegurar o direito à moradia para seus filhos, filhas e demais parentes. Esse ideal propagou-se rapidamente pela região, instalando a “guerra dos sexos”, cuja configuração mais concreta só pôde ser acompanhada durante as reuniões mensais promovidas CEHAB, as quais tinham por objetivo informar aos representantes locais o andamento da regularização fundiária.

Nessas reuniões, a “guerra dos sexos” era contradita por técnicos e representantes governamentais, que tinham por fundamento a lei que garante “preferencialmente” às mulheres o registro dos títulos de posse. Para eles, de acordo com a lei, isso não significa que os homens deixam de ter direitos sobre a terra. Mas, independentemente da forma de registro, se “exclusivamente” ou “preferencialmente”, os homens da região, presentes nas reuniões de acompanhamento, viam nisso uma

clara desvantagem. Sentimento esse compartilhado também por algumas mulheres que defendiam o título de posse em nome do casal. Para o Espaço Feminista, deixar essa questão a critério das famílias colocaria o direito das mulheres em risco, haja vista as formas de dominação a que historicamente estão submetidas.

Essas formas de dominação se mostraram evidentes durante o processo de cadastramento realizado na Ponte do Maduro. Do total de 8.400 imóveis preliminarmente identificados, no levantamento topográfico, 6.077 (72,3%) foram cadastrados. Em relação ao total, 2.323 (27,7%) foram classificados como “ausente/recusa”. De acordo com os técnicos responsáveis pelo cadastramento, em alguns casos, foram considerados “ausente/recusa” as situações em que as mulheres deixaram de responder ao cadastro socioeconômico pelo fato de o marido não estar presente ou de não autorizá-las expressamente a atender a equipe cadastral. Pela metodologia adotada, não foi possível quantificar esses casos, separando-os efetivamente dos casos de recusa que não tenham ocorrido por esse motivo ou pelo fato de o imóvel estar realmente desocupado.

Ainda, nesse universo, somente outros 2.277 (27,1%) estavam aptos para se beneficiarem do processo de regularização. Isso significa que 1.477 (17,6%) dos imóveis, apesar de cadastrados, não preenchiam as condições legais ou administrativas necessárias para a concessão de títulos. Nesse rol entram os imóveis de aluguel, falta de documentação e situações envolvendo disputas por herança, isto é, indefinição com relação à pessoa responsável pelo imóvel, por exemplo.

Esse problema tinha sido antecipado pelo Espaço Feminista e por algumas mulheres e homens da comunidade que já haviam acompanhado de perto outros processos de cadastramento. O mais recente ocorreu para a elaboração de um plano urbanístico, totalmente desvinculado do projeto de regularização fundiária, nos bairros de Santo Amaro e Santa Terezinha, em 2010. Para tentar contornar os diversos problemas que a ação cadastral revela, a ONG, juntamente com a CEHAB, representantes locais comunitários, empresa responsável pelo cadastro, organizaram um comitê local, do qual fiz parte, para

acompanhar o andamento da atividade. Ao comitê, eu e um grupo de colegas pesquisadores da Fundaj, oferecemos suporte técnico para a construção de um questionário socioeconômico e banco de dados capaz de precisar as configurações familiares em cada domicílio, tendo como objetivo a identificação da pessoa responsável. A medida mais simples, nesse sentido, porém muito significativa, foi a de alterar a pergunta do questionário, como constava originalmente, “quem é o chefe da família?” por “quem é a pessoa responsável pela família?”, seguindo a atual metodologia utilizada pelo IBGE<sup>5</sup>.

O esforço foi frustrante. De um lado, porque não se firmou um convênio entre as instituições, pactuando a cooperação técnica na elaboração, treinamento de pesquisadores/as, aplicação do questionário, organização e sistematização dos dados. De outro, porque, apesar de preparado pela equipe de pesquisadores da Fundaj, o questionário utilizado para o cadastramento foi o originalmente proposto pela empresa responsável pela ação.

A consequência dessa subestimação de uma perspectiva de gênero aplicada à execução de uma política pública é evidente. O cadastro socioeconômico é crucial, pois, a partir dele, é que se compõe o Contrato de Concessão e Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), instrumento de regularização fundiária em terrenos da União previsto no Estatuto da Cidade. É do banco de dados cadastral que sai o nome da pessoa responsável pelo domicílio que se torna a concessionária do imóvel. Em resumo, muitas mulheres podem ter sido tolhidas do seu direito de figurarem “preferencialmente” como as possuidoras dos imóveis em que residem no momento de concessão dos títulos de posse.

---

5 Até a década de 1990, os questionários aplicados pelo IBGE utilizavam a denominação “chefe de família” ou “chefe do domicílio”. Segundo o IBGE (2000), tais termos sempre foram associados “à autoridade e responsabilidade pelos negócios da família e, na maioria dos casos, a mais importante fonte de sustento. Os dados mostraram, ao longo dos anos, a predominância de pessoas do sexo masculino nessa escolha”. A partir do Censo 2000, há uma mudança conceitual para adequar-se a uma estrutura familiar que se baseia na crescente participação de todos os membros nas decisões familiares e na ampliação da responsabilidade pelo sustento da família. Hoje, a pessoa responsável pelo domicílio, seja homem ou mulher, é aquela reconhecida como tal pelos demais moradores.

Mas isso não se configura um problema para técnicos e representantes governamentais envolvidos com o processo. Segundo eles, que se amparam nas determinações do Código Civil Brasileiro (2002), o contrato qualifica o estado civil ou conjugal do concessionário de formal tal que, se casado ou unido consensualmente, seus direitos estão garantidos. Mas a garantia desses direitos, por sua vez, só pode ser reclamada posteriormente, na justiça, para a pessoa que se sentir lesada em seus direitos. Isso significa que, se a mulher de um concessionário se separar, por exemplo, terá que procurar a justiça para reclamar o que lhe pertence.

Frise-se que a porcentagem de títulos emitidos em relação ao número de imóveis cadastrados é muito pequena. Até 2015, na Ilha de Joaneiro, essa proporção chegou a 9% (173 títulos para 1889 cadastros). Na Ilha do Chié, foi possível regularizar 45,5% (499 títulos para 1097 cadastros) dos imóveis. Uma avaliação da emissão desses títulos de posse, na perspectiva de gênero, requer uma análise de impacto que até o momento não foi realizada. Independentemente da distância entre as expectativas do grupo de mulheres reunidos pelo Espaço Feminista e os resultados alcançados, a regularização fundiária da Ponte do Maduro abriu uma oportunidade para as moradoras da região participarem efetivamente da execução de uma política pública, pesem os limites do seu alcance e efetividade.

O contexto dessa inserção das mulheres, no mundo das políticas públicas, será analisado no próximo capítulo, retomando as questões teóricas centrais acerca das noções de gênero, poder e desenvolvimento que colocaram a Ponte do Maduro num cenário internacional de discussão a respeito da posse segura da terra.



## **CAPÍTULO 4**

### **GÊNERO, PODER E DESENVOLVIMENTO**

Este capítulo tem por objetivo refazer, analiticamente, tendo como referência os estudos acerca dos temas gênero, poder e desenvolvimento, as etapas de exposição, historicização e descrição do problema acerca da relação entre os direitos assegurados às mulheres, nas políticas de regularização fundiária urbana, e seu potencial “empoderamento” como garantia da “equidade de gênero”. Nesta parte do livro, tomo como ponto de partida o projeto que levou a ONG Espaço Feminista a participar da regularização fundiária da Ponte do Maduro, cujo histórico foi detalhado, no capítulo 2, e cujas etapas foram descritas e problematizadas no capítulo 3.

Tal como foi mencionado anteriormente, a Ponte do Maduro passou a fazer parte das ações do Espaço Feminista quando, entre os anos de 2007 e 2010, a ONG passou a executar o projeto “Critérios de avaliação de gênero para ferramentas de acesso à terra em grande escala”, patrocinado pela Rede Global de Ferramentas de Acesso à Terra (GLTN).

Os resultados desse projeto foram apresentados durante o 5º Fórum Urbano Mundial realizado no Rio de Janeiro, em março de

2010. Na presença de técnicos e representantes oficiais de governos e agências internacionais, foram discutidos os limites e as potencialidades de avaliação de ferramentas de acesso à terra e moradia dentro de uma perspectiva de gênero. Nas rodadas de discussão, ficou claro que gênero implicava um conjunto de ações voltadas para o desenvolvimento humano, por meio de políticas para o benefício econômico equitativo de mulheres e homens. Essa posição refletia a preocupação das agências internacionais, cujas ações veem nas mulheres um agente de promoção social: investir nas mulheres é investir em todo seu grupo, no qual se incluem homens e crianças. Contudo, entre as líderes das ONGs feministas presentes, ficou claro que a questão de gênero ia muito além disso. A preocupação central em suas ações era a de promover o empoderamento das mulheres, num sentido político de ação que ultrapassa a frieza técnica das ações patrocinadas sob a rubrica gênero.

Para Razavi e Miller (1995), gênero se tornou a panaceia daqueles que trabalham com o tema “mulheres e desenvolvimento”, sendo utilizado de diferentes maneiras. Minha intenção é analisar essas diferentes maneiras a partir do que foi apresentado nos capítulos anteriores e do que se segue. O desafio posto diante desse cenário é encontrar os caminhos para conciliar duas perspectivas. De um lado, promover o bem-estar social; de outro, empoderar as mulheres, integrando a dimensão política da iniquidade de gênero a ações pautadas por uma agenda internacional, de cujos recursos dependem, em parte, os movimentos sociais feministas e ONGs. Esse desafio se tornou ainda maior para o Espaço Feminista, ONU-Habitat, *Huairou Commission* e GLTN com o anúncio do processo de regularização fundiária da Ponte do Maduro em 2010.

## **Mulheres, gênero e desenvolvimento**

“O desenvolvimento é uma fórmula mágica”. Com essa frase, Escobar (1995) passa a desvelar todas as implicações do desenvolvimento. Para

ele, uma formação discursiva relacionada com formas de conhecimento e técnicas de poder. Tomado como uma experiência singular, a criação de um domínio de pensamento e ação, o autor reconhece o desenvolvimento a partir de três eixos:

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

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

Esse movimento toma as mulheres como objeto de intervenção para a redução da desigualdade e vulnerabilidade sociais nos países pobres da África, América Latina e Ásia. Segundo Tinker (1990 apud RAVAZI; MILLER, 1995), o termo “mulheres e desenvolvimento” originou-se no início da década de 1970, resultado da experiência de uma rede formada por mulheres, profissionais da área de desenvolvimento, em Washington, Estados Unidos. O alvo de suas críticas eram as teorias e práticas de desenvolvimento em voga, as quais impactavam

de maneiras diferentes a vida de homens e mulheres, na maioria das vezes, prejudicando estas em relação àqueles.

Concretamente, a iniciativa dessas profissionais resultou na Emenda Percy ao Ato de Assistência ao Estrangeiro dos Estados Unidos (*US Foreign Assistance Act*), em 1973. Seu objetivo era “integrar as mulheres à economia nacional dos países estrangeiros, melhorando assim seu status e assistindo todo esforço de desenvolvimento” (TINKER, 1990, apud RAVAZI; MILLER, 1995). Teoricamente, o discurso em torno do tema ganhou impulso com o trabalho “*Women’s role in economic development*”, publicado por Ester Boserup, em 1970. A Década da Mulher das Nações Unidas (1976-1985) consolidou o tema “mulheres e desenvolvimento” com a proliferação de estudos acerca da educação, emprego, bem-estar, saúde e participação social e política das mulheres.

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

A literatura feminista é vasta nesse campo. Além do trabalho pioneiro de Boserup (1970), que chamou a atenção para o problema, existem as reflexões mais recentes que refazem o percurso do discurso “mulheres e desenvolvimento” até os dias atuais. Para citar os utilizados

neste capítulo, existem os de Mohanty (1991), Mueller (1991) e Ravazi e Miller (1995).

Mueller (1991), por exemplo, chama o desenvolvimento de um monstro gelatinoso que engloba tudo o que vê pela frente, apropriando-se de movimentos, ideologias, políticas, etc. Assim, inclusive, o faz com o movimento feminista, que passa a ser burocratizado pelas agências de financiamento internacionais. Aliás, esse é um dos principais dilemas revelados pelo caso aqui descrito da ação da GLTN e outras agências em países como Brasil, Gana e Nepal.

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

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

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

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

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

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

Para a GLTN interessa apoiar o desenvolvimento de ferramentas de acesso, uso e registro do solo de forma que sua ocupação passe da condição de informal para formal. Esse desenvolvimento compreende a revisão, aperfeiçoamento, documentação, disseminação, aplicação, avaliação e monitoramento dessas ferramentas.

São compreendidas como ferramentas de acesso à terra os atos de registro de posse e concessão de uso do solo em áreas urbanas e rurais, os planos de ocupação do solo, as políticas públicas voltadas para o setor, o arcabouço jurídico e legislativo que regula essas ações, etc. O caso da Ponte do Maduro, especificamente, pode ser enquadrado nesse rol ferramentas, considerada a política pública como um todo.

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

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

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

O resultado desse processo foi a criação de um conjunto de critérios para avaliar as ferramentas de acesso à terra em grande escala. Esses critérios, detalhados mais adiante no Quadro 1, foram organizados numa matriz contendo 22 questões divididas em seis temas:

- 1) participação equânime de mulheres e homens e governança gênero-sensível;
- 2) capacitação, organização e empoderamento de mulheres e homens para utilizar, acessar e beneficiar-se da ferramenta;
- 3) considerações legais e institucionais acerca de mulheres e homens presentes na ferramenta;
- 4) dimensão sociocultural inclusa nas ferramentas com relação ao acesso de homens e mulheres à terra;
- 5) considerações gênero-econômicas presentes nessas ferramentas; e
- 6) aplicabilidade das ferramentas em larga escala.

Cada um desses critérios dividem-se em quatro itens:

- 1) uma questão acerca do que se conhece acerca da ferramenta;
- 2) uma questão a respeito da relevância da ferramenta na perspectiva de gênero;
- 3) possíveis indicadores para se responder a essas questões; e,
- 4) possíveis fontes de informação.

Logo abaixo, apresento um excerto dessa matriz:

Pergunta de avaliação (o que queremos saber sobre a ferramenta?)	Por que esta pergunta é relevante de uma perspectiva de gênero?	Alguns indicadores possíveis	Algumas informações possíveis
<b>CRITÉRIO 1: IGUAL PARTICIPAÇÃO DE MULHERES E HOMENS E GOVERNANÇA SENSÍVEL AO GÊNERO</b>			
1. A ferramenta exige e gera entendimento e vontade política para implementar positivamente uma abordagem equilibrada em termos de gênero?	Promover inclusão, acesso e vozes efetivas de mulheres e homens, a fim de que suas necessidades, prioridades e realidades sejam corretamente refletidas e tratadas pela ferramenta  Reconhecer que uma mudança de paradigma é necessária para que o acesso à terra seja de fato igual para mulheres e homens	Prazos cumpridos, tais como [x meses] para estudar em detalhe, [y meses] para discutir politicamente e [z anos] para implementar  Inspeção da comissão parlamentar suprapartidária para que os objetivos sejam alcançados dentro do prazo definido [até o ano x]  Um mecanismo departamental transversal foi criado dentro de um período definido [ano x]	Websites do governo (observando-se que estes podem nem sempre revelar a realidade ou ser acessível a todas as mulheres)  Documentos do governo, tais como mudanças na legislação da terra  Registros de terras
2. O processo de tomada de decisão no desenvolvimento da ferramenta, e na própria ferramenta, transparente e inclusivo para mulheres e homens?	Oferecer oportunidades para aumentar a educação e a participação de mulheres e homens, visando a influenciar os processos com base em suas perspectivas e necessidades	Uma massa crítica definida [x %] dos decisores é composta de mulheres.  Um número definido de reuniões realizadas regularmente [x período] e com a presença de um grupo representativo [y %] de interessados, incluindo mulheres e homens, idades diferentes e grupos étnicos, etc.  Um conjunto acordado de informações críticas disponível na Internet  Informações publicadas [a cada x meses] em jornais, bem como em bibliotecas e centros comunitários	Organogramas  Convocações e atas de reuniões  Nomes de membros dos órgãos decisores na Internet  Listas de presença das reuniões  Entrevistas com interessados de ambos os sexos

Fonte: GLTN, 2009

A etapa seguinte do processo foi o teste piloto da matriz em três países: Brasil, Gana e Nepal. No Brasil, o teste foi liderado pelo Espaço Feminista, que escolheu para teste o Plano Diretor dos municípios de Pombos e Recife, nesses locais trabalhando, respectivamente, com as mulheres da zona rural e as mulheres da Ponte do Maduro.

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

A ONG Lumanti foi responsável por executar o projeto piloto no Nepal. Criada em 1993, a organização começou suas atividades apoiando grupos em busca de moradia digna nas áreas pobres do país,

desenvolvendo projetos de habitação, água e saneamento. A Lumanti testou a matriz preparada pela GLTN, tendo como objeto os trabalhos da recém criada Comissão de Reforma Agrária nepalesa.

## Pressupostos da matriz de gênero

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

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

Em primeiro lugar, na matriz, o conceito de gênero está vinculado às “necessidades de homens e mulheres”, como se uns estivessem dissociados dos outros. A desigualdade de gênero significaria, desse modo, uma distribuição desigual de bens e direitos. Essa desigualdade seria, portanto, uma das causas da pobreza. Logo, a necessidade de combatê-la em prol do desenvolvimento econômico.

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

**Quando se discutem as relações de gênero, pode-se concluir rapidamente que é uma questão de poder, sociedade e cultura. Os critérios de avaliação reconhecem esses problemas mais profundos, mas seu foco específico é determinar como uma ferramenta de acesso à terra pode influenciar as desigualdades de gênero.** Mudanças mais profundas e sistêmicas devem ocorrer em paralelo e não podem ser avaliadas pelo exame de ferramenta do solo por si só. Uma ferramenta é apenas uma peça de um quebra-cabeça muito maior. Para verificar

se uma ferramenta do solo atende aos critérios, perguntas de avaliação devem ser feitas e as respostas encontradas através de indicadores ou subquestões específicas. Algumas respostas serão qualitativas, outras quantitativas. Algumas esforçam-se para chegar à igualdade de gênero, enquanto, para outras, a igualdade é o ponto de partida (GLTN, 2009, grifos meus).

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

## Aplicando a matriz de gênero

O teste piloto dos “critérios para avaliar as ferramentas de acesso à terra em grande escala” foi realizado entre os anos de 2009 e 2010. Seus resultados, tal como mencionado, foram discutidos no 5º Fórum Urbano Mundial de 2010<sup>1</sup>, ocasião em que foi anunciada a regularização fundiária da Ponte do Maduro.

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

---

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

civil. Contudo, com diferentes graus e formas de participação no seu processo de discussão.

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

A primeira etapa do teste foi a tradução e adaptação da matriz para o português e para a realidade local. Desse modo, o material foi apresentado e discutido com todos os participantes do processo. Dos seis critérios definidos pela GLTN, foram testados cinco (ver Quadro 1 a seguir), com a exclusão do critério quatro: aquele que dizia respeito à dimensão sociocultural inclusa nas ferramentas com relação ao acesso de homens e mulheres à terra. Foi esse, exatamente, o único escolhido por Gana para a realização do teste piloto.

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

No Nepal, foram analisados todos os seis critérios propostos pela GLTN. Não de uma forma global e politizada como no Brasil e em Gana. Lumanti, que significa “memória” no dialeto Newari, é uma ONG que tem por objetivo reduzir a pobreza por meio de projetos de habitação. Não se trata de uma organização que tem como foco ações

voltadas diretamente para a promoção dos direitos das mulheres, originadas de movimentos feministas locais, como é o caso do Espaço Feminista e da *Grassroots Sisterhood Foundation*.

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

## **Os diferentes contextos da regularização fundiária**

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

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

Trata-se de um realidade bem diferente de países como Gana e Nepal. No primeiro, convivem dois regimes de propriedade: um baseado no direito consuetudinário, englobando as especificidades das etnias locais, somando 80% das terras, e outro organizado pelo Estado, totalizando os outros 20%. Segundo a *Grassroots Sisterhood Foundation*, esse sistema dual é a maior fonte de conflitos em torno da posse legal da terra, excluindo culturalmente as mulheres das esferas de decisão, do direito à herança, reforçando seu papel secundário na sociedade em bases patriarcais. Por isso, a escolha dos critérios socio-culturais para teste da matriz não foi por acaso. No Nepal, o desafio do governo é fazer uma reforma agrária capaz de transformar o sistema feudal de posse, distribuição e transmissão de terras, numa sociedade organizada por castas. Em ambos os países são escassas as fontes de dados capazes de demonstrar estatisticamente a desigualdade de gênero. Uma outra diferença a ser destacada, em relação ao Brasil, é que o teste piloto da matriz foi aplicado a ferramentas relacionadas ao contexto rural. Aqui, tanto o rural quanto o urbano foram explorados por meio do Plano Diretor dos municípios de Pombos e Recife.

## Resultados do teste piloto da matriz de gênero

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

As experiências foram descritas pelos grupos dos três países e discutidas por analistas de diferentes instituições. Algumas dificuldades comuns merecem destaque. A primeira delas diz respeito à tradução da matriz do inglês para as línguas nativas, especialmente























no caso de Gana, onde a *Grassroots Sisterhood Foundation* lida com etnias de diferentes dialetos. A segunda dificuldade foi em lidar com os conceitos contidos na matriz, pois a GLTN pressupunha que as questões fossem compreensíveis para atores desempenhando diferentes papéis no processo de elaboração e execução de ferramentas de solo: desde os usuários até seus gestores e formuladores. Por exemplo, no Brasil, o Espaço Feminista promoveu oficinas de “educação em gênero” para mulheres de Pombos e Recife a respeito do significado do conceito expresso como “uma diferença socialmente construída entre os sexos”. Muitos dos especialistas e representantes do poder público consultados desconheciam o significado político de “desigualdade de gênero”. Um terceiro problema foi trabalhar com a matriz como um conjunto coerente de questões. Tanto foi assim, que Gana e Brasil escolheram alguns critérios para ser aplicados, deixando outros de lado. Outra dificuldade foi estabelecer e criar indicadores qualitativos e quantitativos para a medição da sensibilidade de gênero das ferramentas analisadas.

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

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

Questões de avaliação	Brasil	Nepal	Gana
<b>Critério 1 – Igual participação de mulheres e homens e governança sensível ao gênero</b>			
1 A ferramenta exige e gera entendimento e vontade política para implementar positivamente uma abordagem equilibrada em termos de gênero?			

Questões de avaliação		Brasil	Nepal	Gana
2	O processo de tomada de decisão no desenvolvimento da ferramenta, e na própria ferramenta, é transparente e inclusivo para mulheres e homens?	Orange	Orange	Orange
3	A ferramenta fornece e se apoia em dados desagregados por sexo?	Orange	Orange	Red
4	A ferramenta exige resultados positivos para mulheres, provenientes de órgãos públicos e privados responsáveis pela gestão da terra?	Green	Orange	Orange
<b>Critério 2 – Capacitação, organização e empoderamento de mulheres e homens para usar, acessar e beneficiar-se da ferramenta</b>				
5	Os recursos financeiros são explicitamente alocados para tornar mulheres e homens capazes de se beneficiarem da ferramenta?	Orange	Orange	Red
6	As informações são claras e capacitam mulheres e homens para utilizar a ferramenta e conhecer seus direitos relacionados a essa ferramenta?	Orange	Orange	Orange
7	A ferramenta fornece mecanismos para estimativas e avaliações (em diversos níveis) por interessados de ambos os sexos?	Orange	Orange	
<b>Critério 3 – A ferramenta inclui considerações legais e institucionais de mulheres e homens</b>				
8	A ferramenta é baseada no princípio da igualdade de gênero e protege os direitos sobre a terra/de posse das mulheres?	Green	Orange	Orange
9	A ferramenta reconhece o conflito de interesses e diferentes impactos em termos de gênero que podem ocorrer?	Orange	Orange	Green
10	A ferramenta fornece resolução gênero-sensível de conflitos?	Red	Orange	
11	A ferramenta promove o princípio de conjunto de direitos?	Green	Green	Green

Questões de avaliação		Brasil	Nepal	Gana
12	A ferramenta fornece diferentes opções de posse de terra, reconhecendo o princípio da continuidade de direitos?			
<b>Critério 4 – A ferramenta inclui considerações socioculturais em relação ao acesso de mulheres e homens à terra</b>				
13	A ferramenta leva em conta leis ordinárias e tradicionais, bem como práticas que afetam os direitos das mulheres sobre a terra?			
14	A ferramenta exige resultados positivos, em particular para as mulheres, no contexto de estruturas de gestão da terra tradicionais?			
<b>Critério 5 – A ferramenta inclui considerações econômicas em relação ao acesso de mulheres e homens à terra</b>				
15	A ferramenta promove inovação em modelos econômicos para fornecer o aproveitamento da terra pelas mulheres?			
16	A ferramenta integra outros setores tais como agricultura, água e saneamento, e isto tem impacto positivo para mulheres e homens?			
17	A ferramenta incentiva o mercado acessível às mulheres e fornece igualdade a mulheres e homens?			
18	A ferramenta promove oportunidades econômicas para mulheres e homens?			
<b>Critério 6 – A ferramenta pretende que escala, coordenação e sustentabilidade alcancem mais mulheres e homens</b>				
19	A ferramenta pode ser implementada ao nível municipal ou nacional?			
20	A ferramenta pode ser implementada de modo regular (e não <i>ad-hoc</i> )?			
21	A ferramenta está ligada a outras, necessárias para proteger a garantia de posse da terra de mulheres e homens?			

	Questões de avaliação	Brasil	Nepal	Gana
22	Existe um envolvimento formal entre comunidades e governos local/nacional?			

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

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

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

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

[...] a vida social *generizada* se produz por meio de três processos distintos: é o resultado de designar metáforas dualistas de gênero a diversas dicotomias percebidas que raramente tem algo que ver com as

diferenças de sexo; é consequência de recorrer a esses dualismos de gênero para organizar a atividade social, de dividir as atividades sociais necessárias entre diferentes grupos de seres humanos; é uma forma de identidade individual socialmente construída, que somente se correlaciona imperfeitamente com a “realidade” ou com a percepção das diferenças de sexo. [...] Os referentes dos três sentidos da masculinidade e da feminidade diferem segundo as culturas, enquanto, dentro da mesma cultura, as três formas de gênero estão relacionadas entre si (HARDING, 1993, p. 17-18, tradução minha).

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

Rio de Janeiro, 25 março de 2010

***Roundtable Piloting of a GLTN land tool: a practical way to ensure gender equality***

Em primeiro lugar, eu gostaria de fazer alguns comentários e, depois, chamar a atenção para certas questões que surgiram a partir do piloto da GLTN feito no Brasil.

As cidades são projeções espaciais da organização social, econômica, política e cultural. Aqui, no Brasil, essas projeções são regulamentadas, recentemente, pela nossa Constituição Federal desde 1988.

Na Constituição, podemos encontrar um capítulo específico sobre Política Urbana, cujas orientações gerais foram consagradas no Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da cidade, além de determinar que em toda a cidade, com mais de 20 mil habitantes, deve ter um Plano Diretor, nossa ferramenta básica da política de desenvolvimento urbano. E o Plano Diretor das cidades de Recife e Pombos são os instrumentos escolhidos pelo Espaço Feminista para testar a Matriz do GLTN: em Recife, na área urbana e, em Pombos, na rural.

Levando-se em conta nosso ordenamento jurídico, pode-se considerar que nossas leis promovem o bem-estar para todos os cidadãos, independente da origem, raça, sexo, cor, idade, religião e quaisquer outras formas de discriminação, reconhecendo igualmente os direitos de homens e mulheres. Mas, considerando o modo como essas leis são aplicadas, essa perspectiva geral pode mudar.

E, no Piloto, esse foi o nosso desafio, qual seja: descobrir as lacunas da lei, pois os direitos das mulheres e os homens não estão sendo concretizados na prática. Em outras palavras, para concluir esta parte, a nossa pergunta é: como aplicar uma perspectiva de gênero na análise do Plano Diretor?

Por agora, quero salientar algumas questões e lições aprendidas com o Piloto GLTN. Vou fazer breves comentários que podemos discutir mais, porque temos pouco tempo para isso.

- 1) É possível usar o Matriz como um esquema técnico ou podemos usar as suas orientações em um processo de capacitação. Obviamente, o Espaço Feminista escolheu o último. Por um lado, um técnico pode fazer o exame da matriz e responder

a todas as 22 perguntas, chegando à conclusão de que nossas leis respeitam os direitos de homens e mulheres igualmente. Mas essa forma de trabalhar ignora todo o processo de construção da lei, isto é, o modo participativo pelo qual o Plano Diretor deve ser elaborado. É no processo de elaboração do Plano Diretor que encontramos as diferenças que nos levam a ver que os direitos das mulheres, homens e pobres não estão sendo respeitados devidamente. Por outro lado, o Espaço Feminista trabalhou com diferentes movimentos de mulheres, pesquisadores, políticos, técnicos, especialistas em planejamento urbano, etc. Fazendo isso, foi possível identificar as lacunas que aparecem como obstáculos para a implementação de direitos nas áreas rurais e urbanas. Acho que foi uma experiência bem sucedida de aprendizagem tanto para as mulheres envolvidas no projeto e todos os outros parceiros, bem como para os membros do Espaço Feminista.

- 2) Durante o Piloto, percebemos que a matriz pode ser aplicada a outras ferramentas. Por exemplo, ao nosso direito de sucessões quando tratamos da herança. Ou para as leis que protegem os direitos dos povos indígenas e quilombolas também. Assim, vemos que a Matriz pode ser uma forma adequada de avaliar os diferentes instrumentos legais brasileiros, e também políticas públicas, relacionados às mulheres e aos direitos dos homens.
- 3) Este item está relacionado com a seleção dos indicadores na Matriz. Fizemos a seleção de indicadores, com referência a diversos estudos sobre o assunto. Tentamos adaptar a matriz para a ferramenta escolhida, o Plano Diretor. De fato, esta é uma tarefa difícil que deve ser feita com toda ferramenta que for escolhida. Não é fácil fazer a seleção dos indicadores, e muito menos criá-los, quer sejam qualitativos

ou quantitativos. Em nossa experiência, foram selecionados três tipos de indicadores sensíveis de gênero: desagregados por sexo, gênero-implícitos e aqueles escolhidos pelas próprias mulheres. Nós não poderíamos selecionar indicadores gênero-específicos porque não conseguimos encontrar práticas de governança visando especificamente às mulheres, quando selecionamos o Plano Diretor como ferramenta. Uma observação. Nós fizemos um workshop com as mulheres de base para discutir o que são indicadores sensíveis de gênero. E também foram selecionados indicadores, perguntas e seguidas as orientações da matriz de acordo com o papel que cada pessoa ocupou no processo. Algumas perguntas eram dirigidas às mulheres de base, outras para os técnicos, políticos, gestores, etc.

- 4) Por último, eu gostaria de levantar uma questão para debate. Ela está relacionada ao conceito de gênero. Por um lado, o conceito de gênero de algumas ONGs, que têm como referências o movimento feminista. E o outro, o conceito de gênero de algumas organizações internacionais e agências financiadoras relacionadas aos temas da pobreza e da desigualdade de gênero. Há algumas diferenças. Os conceitos não parecem ser os mesmos. São concepções que de alguma forma se confrontam. As ONGs parecem ter um claro compromisso político e as organizações internacionais parecem adotar uma visão geral bastante técnica ou neutra. A pergunta que faço é: como podemos encontrar um ponto comum para estas duas perspectivas, quando essas instituições estão trabalhando juntas?

Infelizmente, a pergunta não suscitou debates durante a realização da mesa. Contudo, a despeito das críticas que um projeto dessa envergadura possa suscitar, um dos pontos fortes do teste da matriz foi sua capacidade de despertar o interesse de diferentes grupos acerca de

um problema: o quanto as questões de gênero podem estar imbricadas nos processos de administração, uso e posse da terra.

O teste da matriz, como se destacou nos debates, por si só foi um processo de aprendizagem para todos os atores envolvidos. No Brasil, essa experiência de capacitação é o resultado do engajamento da ONG Espaço Feminista com os movimentos de mulheres no estado de Pernambuco. Nesse caso, mesmo que não intencionalmente, o modelo de questionário, como uma ferramenta para despertar a consciência política de determinada parcela da sociedade, encontra outros paralelos na história<sup>2</sup>. Mas o resultado da experiência do Brasil foi muito melhor do que o esperado. O engajamento do Espaço Feminista com a GLTN preparou o terreno para o início do processo de regularização fundiária da Ponte do Maduro no Recife.

## O poder na Ponte do Maduro

A partir do 5º Fórum Urbano Mundial, a Ponte do Maduro se agregou a um novo campo de inteligibilidade quando sua luta histórica foi alcançada por uma agenda internacional desenvolvimentista. Nesse campo, os objetos passam a ser compreendidos segundo o “discurso do desenvolvimento”. Dentro desse discurso, as mulheres passam a ganhar visibilidade (ESCOBAR, 1995). Essa visibilidade é moldada pela reiterada utilização de termos relacionados com a vida das mulheres, tais como: gênero, pobreza, equidade, violência, direitos, sustentabilidade, governança, autonomia, cuidado, emprego, cidadania, poder, empoderamento etc. São as “*buzzwords*” (CORNWALL, 2010), cuja utilização indiscriminada acaba por apagar o processo político de constituição da palavra como ferramenta de luta por direito e justiça.

---

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

Desse conjunto de termos, selecionei “poder” para compreender a situação das mulheres da Ponte do Maduro num novo contexto de luta pela posse da terra e moradia digna.

O conceito de “poder” encontra na literatura feminista um lugar central de onde emergiram e ainda emergem reflexões acerca da subordinação e da opressão das mulheres em sociedade. Dos anos de 1970 para cá, a forma de compreensão do termo e sua utilização pode ser contextualizada histórica, política e socialmente, identificando-se diferentes conotações. Amy Allen (2013) faz um esforço de síntese, destacando as principais interpretações de “poder” a partir da perspectiva feminista. A autora identifica três principais correntes, e suas principais representantes teóricas, denominando-as de: 1) poder como recurso, 2) poder como dominação e 3) poder como empoderamento. Dentro de cada uma dessas correntes há diferentes interpretações quanto ao significado de poder. Allen identifica como principais duas dessas interpretações: 1) “poder para” (*power to*) e 2) “poder sobre” (*power over*). Este significa determinar que alguém faça aquilo que você deseja que ela faça. Concebe o poder segundo uma perspectiva estrutural e tem como base a ideia de dominação. Aquele diz respeito à habilidade ou capacidade para agir, fazer algo. O elemento de referência é a ação segundo um conjunto de recursos que os indivíduos têm a sua disposição. Existem autoras que defendem o poder seguindo uma dessas interpretações e também aquelas que procuram articulá-las, integrando as duas perspectivas. Ambas, segundo Allen, têm sido criticadas pelo movimento feminista que vê nessas interpretações uma perspectiva masculina e negativa, isto é, de subordinação, impregnada na concepção de poder. Mais recentemente, numa outra chave, o poder é compreendido como o resultado de uma ação transformativa de si mesma e dos outros. Essa visão feminina e positiva do poder, do “poder com” (*power with*) está contida na noção de empoderamento (*empowerment*).

Mas o poder ou o empoderamento das mulheres da Ponte do Maduro é outro. Não é aquele derivado da literatura feminista e muito menos emergiu, pelo menos explicitamente, das falas e discursos dos

moradores da região que há anos reclamam a titularidade de seus terrenos e moradias. O “empoderamento” começou a fazer parte do vocabulário das mulheres da Ponte do Maduro a partir das ações do Espaço Feminista. É um conceito derivado do “discurso do desenvolvimento” que essas mulheres tomaram por empréstimo para compreender sua situação e articular suas ações conjuntamente em busca de seus direitos. Nesse sentido, sem afastar os avanços da teoria feminista sobre o poder, nem menosprezar a origem do conceito e a maneira pela qual ele impregnou o léxico das potenciais beneficiárias da regularização fundiária, é possível explorar os seus muitos sentidos para a compreensão do papel de cada atriz e ator na execução da política pública em análise.

Em primeiro lugar, “empoderamento” chegou à Ponte do Maduro como um recurso. É um bem transmitido pela ONU-Habitat, GLTN e *Huairou Commission* ao Espaço Feminista, na forma de financiamento e apoio técnico, com o objetivo de chegar até as mulheres da região. Nesse sentido, “empoderar” significa diminuir ou suprimir as desigualdades de gênero, reduzindo os níveis de pobreza por meio da titulação de terras e acesso à propriedade.

Contudo, em segundo lugar, essa visão apolítica e individualista do poder ganha novos sentidos a partir de sua redistribuição como recurso segundo as ações do Espaço Feminista. Por um lado, as ações da ONG, cuja constituição faz parte da luta política feminista brasileira, é feita por meio de oficinas de formação nas quais o empoderamento é concebido como instrumento de reivindicação. De outro lado, entretanto, essas ações somente são possíveis via financiamento internacional ou estatal, mediante a exigência de certos pré-requisitos dentre os quais está a qualificação técnico-científica, que é preenchida mediante convênios com instituições e órgãos de pesquisa. Por esse ângulo, pode-se dizer que parte desse poder redistribuído pela ONG é a soma de pelo menos três elementos: 1) ação desenvolvimentista, 2) militância política e 3) capacidade técnico-científica.

Em terceiro lugar, é preciso considerar que as mulheres da Ponte do Maduro não são um grupo homogêneo e que, para além do

objetivo comum, a regularização fundiária, existem outros interesses em jogo. Tais interesses podem ser localizados, considerando-se a relação das mulheres: 1) com o Estado, 2) com a sua comunidade e 3) com a família. Em relação ao Estado, se, por um lado, algumas mulheres são beneficiárias de programas sociais do governo, tais como o Programa Bolsa Família, de outro, existem as que são representantes de projetos governamentais, a exemplo do que ocorre com as delegadas do Orçamento Participativo. Nas comunidades, existem muitas mulheres líderes de associações que fazem parte das ações do Espaço Feminista. Porém, nem todas as associações participam das atividades promovidas pela ONG ou pelo Estado. Como são muitas as associações, e nem todas são representadas por mulheres, há inúmeros conflitos nas quatro regiões acerca de quem efetivamente representa os interesses da população potencialmente beneficiária da regularização fundiária. Esses conflitos ganham diferentes dimensões na esfera das relações familiares. Um dos motivos tem relação com a proposta do Espaço Feminista de registrar os títulos de posse exclusivamente em nome das mulheres qualquer que fosse o estado civil ou conjugal. Isso despertou a desconfiança de vários homens na comunidade que declararam o início de uma “guerra dos sexos”, tal como relatado no capítulo 3. Do ponto de vista da legislação brasileira, esse registro é feito prioritariamente em nome da mulher; não exclusivamente. Outro motivo diz respeito aos conflitos internos em família. São várias as gerações de moradores na região. Casamentos, nascimentos e mortes criam uma série de direitos em relação ao imóvel ocupado pelas famílias, gerando litígios raramente resolvidos na esfera judicial. Não se pode esquecer também as formas correntes de uso e ocupação de espaço: o mercado informal de construção, venda e locação de casas e os avanços e recuos dos terrenos em relação aos terrenos de vizinhos nessas décadas de adensamento populacional e de ocupação da área.

A partir dessa perspectiva, a questão que motivou a redação deste livro, qual seja “o título de posse de terra, emitido em nome da mulher, é um instrumento para empoderá-la e garantir a equidade de gênero”, ganha novos contornos e possibilidades de análise quando

confrontada com a fala das mulheres que participaram do processo. Por exemplo, em entrevistas realizadas, no ano de 2013, esse conjunto de questões aparece sintetizado da seguinte maneira:

[Entrevista realizada com moradora da Ilha do Chié, em área de regularização, 35 anos, casada, com dois filhos, ensino fundamental completo, auxiliar de serviços gerais e beneficiária do Bolsa Família – não participou das ações do Espaço Feminista]

***Por que é que você acha importante ter o título de posse?***

*Porque a importância do documento é saber que aquilo é da gente, não é? Saber que é nosso e que eu posso contar com isso para o resto da vida. A casa é minha, a posse do terreno é minha, então isso é importante.*

***Você falou que a sua casa deveria ficar no seu nome porque era herança da sua família; não dos parentes do seu marido. Mas as outras casas, você acha que deveria ficar no nome da mulher, do homem ou dos dois?***

*Olha, cada caso é um caso. Tem muitas casas aqui que são no nome de homens, não é? Cada caso é um caso. Assim, essa daqui, o meu marido ele não fez objeção nenhuma e eu acho também que se fosse dele ele não teria feito objeção. Acho que ele queria assim, digamos, garantir o meu futuro, por ser esposa dele, e o dos filhos, conseqüentemente. Mas assim, eu acho que ambos têm o mesmo direito, está entendendo. Ambos têm o mesmo direito. Eu acho que sabendo agir na hora da partilha... isso eu acho que é o mais importante.*

\*

\*

\*

[Entrevista realizada com moradora de Santo Amaro, fora da área de regularização, 27 anos,

com um filho, casada, ensino médio completo, sem emprego formal – participou das ações do Espaço Feminista]

***E o que é que significa para você ter o título de posse?***

*Muita coisa. Uma garantia. Muita coisa, muita coisa. E assim, não só ter o título de posse, mas quais são as garantias que ele vai me dar.*

***E quais são essas garantias?***

*A garantia que eu quero que ele me dê é a garantia que eu não quero que aconteça comigo o que está acontecendo por aí com as titulações que o governo está dando e as empresas privadas tomando, os proprietários, os empresários estão retomando.*

***O título de posse seria mais uma garantia de estabilidade... e para a mulher... então não dá para pensar de um modo geral?***

*Assim, mas no geral eu, não por ser mulher, fazer parte da organização feminina, mas assim, eu concordo que saia no nome da mulher. Agora, porque assim...*

***Por que é importante para você ser no nome da mulher?***

*A mulher é o seio. A mulher pensa no coletivo. E o homem, separou, qualquer briga, arrumou outra mulher, sai da minha casa. Qual a garantia que essa mulher vai ter de viver com os filhos? Vai para onde? Para onde é que ela vai? Ela vai levar os filhos dela para onde?*

***E se não tiver filhos?***

*Mesmo assim. Tem mulher que não pode trabalhar porque o marido não quer que ela trabalhe, aí depois que ele deixa ela, ela vai viver de quê, ela vai*

*trabalhar de que? Que ela nunca trabalhou na vida e ela já não está mais com os seus 20 anos, nem com os seus 18. E a convivência, as humilhações que ela já passou? Dentro de casa ninguém sabe o que é que ela vive.*

***Então seria no nome da mulher.***

*Seria no nome da mulher, agora, com um olhar bem cauteloso em relação àquela questão. Eu acho que deveria existir assim, o povo não faz, o juiz quando não quer, não manda fazer na comunidade para dizer que aquele fulano tem um bom comportamento para soltar ele? Então que mandasse fazer uma pesquisa daquelas como casal para ver realmente qual o perfil deveria sair. Ou sai no nome dos dois ou então ele mandava fazer uma busca na comunidade ali do entorno, principalmente posto de saúde, quem leva, quem não leva, quem é mais atencioso, na escola, para saber quem realmente tem a responsabilidade de manter a casa para fins de moradia mesmo.*

\*

\*

\*

[Entrevista realizada com moradora de Ilha do Chié, 40 anos, solteira, com dois filhos, ensino superior incompleto, funcionária pública municipal – participou das ações do Espaço Feminista]

***Com a distribuição dos títulos de posse, você acha que numa família em que as pessoas são casadas, o título de posse deveria ficar com quem?***

*O nome no título, não é?*

***É.***

*Poderia ficar com os dois, no nome dos dois, sendo a mulher o primeiro titular.*

***Por quê?***

*Por quê? Vou te dizer porquê. Infelizmente, mesmo sendo mulher, também tem a questão do seguinte: se é colocado só no nome da mulher ela pode, dependendo de quem é essa mulher, ela pode também, que a gente não pode dizer que todo homem é ruim, que todo marido é ruim, não é. Tem maridos e maridos. Então, ela pode se achar mais do que o casal, no direito de ser só dela, já que o documento está só no nome dela, e ela, sei lá, querer se desfazer dessa propriedade. A mesma coisa se for só no nome do homem. Então eu penso que poderia ser no nome dos dois, sendo o primeiro titular a mulher.*

***E aí, no caso, no dia 8 de março deste ano Dilma assinou um documento dizendo justamente isso [Lei nº 12.868, de 15 de outubro de 2013, que altera o Programa Minha Casa Minha Vida] que, no caso, a prioridade do título de posse é concedido para as mulheres e ficaria no nome dos homens caso os filhos ficassem com os homens na separação. Mas por que é que tu achas que Dilma tomou essa atitude? O que é que motivou essa política?***

*Justamente por conta de que os homens são quem abandonam as casas, são quem deixam as mulheres, as mulheres é que ficam com os filhos. Por eles se acharem, por eles terem o título no nome deles, a propriedade no nome deles, eles se acham donos de que a mulher não tem direito a nada, e aí vão embora, vendem o patrimônio e a mulher fica sem nada.*

***Você acha que dar o título de posse para mulher muda alguma coisa dentro da dinâmica da casa? Em relação a esse tipo de coisa, abandono, filho? Por parte do homem?***

***É. Por parte dos dois.***

*Aí depende do homem. Se ele for um cara que ele for casal, que for marido e mulher, com casa ou sem*

*casa não vai mudar nada na relação. Agora, se ele for aquele tipo de homem, que existe muito, que não é casal, que não é marido e mulher, ele é um companheiro de passagem, com certeza isso muda.*

***O seu caso, saindo o título, vai ficar em nome de quem?***

*Lá na minha... meus tios disseram o seguinte, começa assim, lá a conta de energia já é no meu nome, que é para tirar a responsabilidade deles de pagar, essa é a verdade. Minha mãe não quer, meu tio que mora com a gente não quer, e os outros, depois que minha vó faleceu, resolveram que ficasse no meu nome. Tudo quem resolve em casa hoje sou eu.*

Nesse contexto, a ideia implícita de que o título de posse, em nome da mulher, pode conferir-lhe poder, assume muitos dos significados que podem ser buscados na literatura feminista. As mulheres da Ponte do Maduro se beneficiam dele como recurso, como ferramenta de luta e participação política, que vai desde a ação individual até a coletiva como defesa de interesses tanto na esfera pública quanto na privada. Portanto, nesse campo, a ideia de poder é relativa, de natureza relacional, e seu alcance depende do grau e das formas de relação que os atores da regularização fundiária estabelecem. Nesse sentido, durante o processo de execução dessa política pública entendida como um fim, compreendendo “poder” como “consórcio”, isto é, um conjunto de interesses e ações cujos resultados são apropriados e significados de diferentes maneiras.

O poder, assim, pode ser concebido de forma relativa e multidimensional, compreendendo uma série de significados se forem levados em conta os diferentes atores e atrizes envolvidos com a regularização fundiária da Ponte do Maduro. O poder como consórcio é resultado de um conjunto de relações sociais desiguais, compreendendo indivíduos e instituições, dentro do qual seus participantes assumem posições

desiguais de poder uns em relação aos outros, visando um fim comum, porém partilhando-o diferentemente.

Essa concepção abrangente adere a uma agenda de estudos que não dissocia noções caras ao feminismo do contexto de produção e reprodução dos seus sentidos em contextos de ações desenvolvimentistas localizadas em países periféricos. Tal como salienta Batliwala (2010), é muito difícil falar de empoderamento sem levar em conta o contexto no qual o termo é utilizado. Em seu estudo, como no Brasil, essa noção abrange um conjunto de ações econômicas, culturais, sociais e políticas que não se esgotam com a execução de políticas públicas pontuais ou pouco abrangentes.

No caso da Ponte do Maduro, embora não seja possível atribuir um sentido claro e único aos títulos de posse, por si sós, foi possível constatar que as ações do grupo de mulheres envolvidas com o Espaço Feminista ultrapassaram os limites da ação do governo, oferecendo-lhes muito mais do que os meios para garantirem seus direitos. A partir dessa experiência, um grupo de moradoras teve a chance de participar do “poder como consórcio” para assegurar aquilo que reclamavam há décadas, seja em relação aos seus maridos, membros de sua família, aos vizinhos e ao Estado.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este livro começou com o desafio que me coloquei de desvendar os sentidos da regularização fundiária da Ponte do Maduro, região central do município do Recife, na perspectiva de suas atrizes e atores, ao longo dos anos de 2010 a 2014. O ponto de partida foi o contexto local e internacional no qual se configurou a máxima “o título de posse de terra, emitido em nome da mulher, é um instrumento para empoderá-la e garantir a equidade de gênero”. Ao logo do percurso analítico percorrido, foi necessário tratar termos técnicos e conceitos teóricos abrangendo os significados de posse, propriedade, gênero, poder e desenvolvimento.

Destacou-se que esses termos são contextuais, que não há consenso entre os partícipes da regularização fundiária quanto aos seus significados, o que colocou inúmeras dificuldades para a execução da política pública. Devido ao período de realização da pesquisa que originou este livro, também não foi possível apurar a extensão dos impactos que a emissão de títulos de posse pode causar, na dinâmica das famílias beneficiadas, e na relação que estabelecem com o poder público e outras instâncias sociais. Esses efeitos foram apenas sondados entre os participantes da política pública, tendo caráter meramente prospectivo, merecendo uma pesquisa de diagnóstico que não foi possível realizar.

Todos os resultados que alcancei foram mediados pelas mulheres da Ponte do Maduro que faziam parte do grupo reunido em torno da ONG Espaço Feminista. Se, de um lado, isso permitiu que eu tivesse uma visão privilegiada do processo, uma perspectiva de perto, por outro, colocou-me uma série de problemas teóricos e profissionais aos quais me dedico nestas considerações finais.

A regularização fundiária urbana, pensada a partir dos seus fins imediatos, isto é, da emissão de títulos de posse, não é capaz de garantir a equidade de gênero por si só. Neste livro, tal como foi destacado, um conjunto de esferas sociais convergem para o espaço da casa. Esse conjunto diz respeito à autonomia física, econômica e política das mulheres. Pensar a casa e o seu terreno como bens negociáveis reduzem esse problema a uma lógica de mercado da qual essa população é vítima, seja pelas expulsões decorrentes da especulação imobiliária, seja pelo inflacionamento dos aluguéis informais praticados na região.

Nesse cenário, gênero é concebido como se os direitos de mulheres e homens estivessem dissociados e não fossem complementares. Como se o direito de um estivesse desvinculado do outro ou invadindo seus limites. Que esses limites não são o resultado de um conjunto de relações sociais que ditam a dinâmica das famílias. A desigualdade de gênero, portanto, fica reduzida a uma distribuição desigual de bens e direitos vinculada às causas da pobreza.

É por conta de tudo isso que o caso da Ponte do Maduro é especial. O nome da região, a propósito, é resultado das lutas sociais, iniciadas na década de 1970, contra a expropriação das famílias que habitavam o bairro hoje conhecido como Ilha de Joaneiro, e que se espalharam pelos bairros de Ilha do Chié, Ilha de Santa Terezinha e Santo Amaro. Nesses bairros, posse e propriedade são um *continuum* que se confunde com a história de vida das famílias que primeiro aterram mangues, construíram seus primeiros mocambos e que depois ergueram suas casas de alvenaria.

Do ponto de vista legal, a regularização fundiária, tendo como referência a função social da propriedade, engloba não somente

a emissão de títulos de posse, mas também um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que devem contar com a participação da população, visando ao seu bem-estar. É o que preveem o Estatuto da Cidade e o Programa Minha Casa Minha Vida, ambos assegurando o direito de as mulheres serem as titulares preferenciais das políticas públicas nas áreas de habitação e moradia.

O caso da Ponte do Maduro também é emblemático devido ao seu valor histórico e pelo conjunto de estudos que originou. Essas fontes permitem analisar as diferentes formas de configuração do campo das políticas públicas por mais de 40 anos, desde o anúncio da legalização de posse, em 1981, até o início da regularização fundiária, em 2010, com a concessão dos primeiros títulos em 2014. Nesse período, a tríade Estado-Igreja-Moradores deu lugar à Estado-ONG-Moradoras, ambas atraindo capital internacional para administrar a pobreza. No primeiro caso, para a construção de casas e ações filantrópicas. No segundo, para a produção e reprodução de experiências desenvolvimentistas utilizadas como referência em escala global.

Para a experiência mais antiga de luta pela terra, pode-se apenas indiretamente destacar o papel que as mulheres desempenharam no processo. Nos estudos consultados, são elas as detentoras da memória de construção da Ponte do Maduro. Na experiência mais recente, destaquei que a ação das mulheres fazem, sim, diferença quando a perspectiva de gênero integra todas as etapas da política pública. O fato de elas não terem podido participar ativamente do cadastramento socioeconômico da população local implicou situações que deixaram em desvantagem algumas moradoras. Entretanto, o canal de interlocução que abriram com o Estado, por intermédio do Espaço Feminista, proporcionou-lhes a criação de uma esfera participativa nunca antes experimentada, conferindo-lhes poder dentro e fora de seus bairros.

Propus que o sentido desse poder é relacional e tem várias dimensões. É um poder exercido em consórcio. Seu alcance e efeitos dependem da posição que ocuparam os diferentes atores e atrizes envolvidos com a regularização fundiária da Ponte do Maduro. Entre

eles, eu, ora no papel de pesquisador de uma instituição pública, ora como participante das atividades do Espaço Feminista, a própria ONG e suas instituições internacionais parceiras, os técnicos do poder público municipal, estadual e federal e, finalmente, as mulheres e os homens da região, suas famílias e associações. Esse poder resulta de um conjunto de relações sociais desiguais, exercido de modo desigual, visando a um fim comum, no caso a regularização fundiária, porém com resultados compartilhados de maneiras diferentes.

Este livro é um desses resultados do poder exercido em consórcio, experiência essa que me leva a refletir a respeito do meu papel de cientista social. Minha função, que imaginava ser puramente técnica com o início do teste piloto dos “Critérios de avaliação de gênero para ferramentas de acesso à terra em grande escala”, patrocinado pela GLTN e executado pelo Espaço Feminista, assumiu uma feição política a partir dos encontros de monitoramento da regularização fundiária da Ponte do Maduro entre os anos de 2010 e 2014.

Vi meu trabalho ganhar uma face dupla, que ia e vinha da sociologia profissional à sociologia para as políticas públicas tal qual concebidas por Michael Burawoy (2009), recurso que utilizo para ilustrar minha experiência. De um lado, uma sociologia que busca o rigor teórico e empírico transformado em comunicações e relatórios científicos, textos acadêmicos e orientações de estudantes. De outro, uma sociologia pragmática, sujeita à intervenção política do Estado, das ONGs e agências multilaterais de desenvolvimento. Assim, meu papel técnico converteu-se num capital político tanto em relação ao Estado, quanto em relação ao Espaço Feminista, no que diz respeito à relação que se estabeleceu com organismos internacionais e órgãos públicos, interessados em medições estatísticas, dados comparáveis local e internacionalmente, enfim, nos números frios da sociologia.

Da comunicação científica à comunicação pública da sociologia, estive em pequenas salas e auditórios repletos de mulheres dos movimentos urbanos e rurais desejosas de conhecerem, a partir de uma outra perspectiva, suas realidades e experiências de vida para se engajarem na defesa de seus direitos e os de sua família. Assim, saí

da sala de aula para espaços públicos ou comunitários, onde pude contextualizar as desigualdades sociais, na perspectiva de gênero, a um público leigo de mulheres, a quem devo meu aprendizado acerca da persistência e da luta política por uma cidade melhor a todas e todos.



## REFERÊNCIAS

- ALLEN, Amy. Feminist perspectives on power. In: ZALTA, Edward N. (ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2013. Disponível em <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2013/entries/feminist-power/>>. Acesso em: 5 jun. 2013.
- RABAROUX, Patrice. La regularización en Recife. In: AZUELA, Antonio; TOMAS, François. **El acceso de los pobres al suelo urbano**. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, 1996.
- ARAÚJO, José Cordeiro de; AZEVEDO, Débora Bithiah de; BACKES, Ana Luiza. (Orgs.). 2009. *Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- BATLIWALA, Srilatha. *Taking the power out of empowerment*. In: CORNWALL, Andrea; EADE, Deborah (org.). **Deconstructing development discourse: buzzword and fuzzwords**. Warwickshire: Practical Action Publishing Ltd, 2010.
- BRASIL. 2001. Lei Nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto das Cidades**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br); acesso em 17/02/2015).
- BRASIL. 2010. **Regularização fundiária urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília.

- BRASIL. Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida** – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Lei Nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto das Cidades**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>.
- BURAWOY, Michael. Cultivando sociologias públicas nos terrenos nacional, regional e global. In: BRAGA, Ruy; BURAWOY, Michael. **Por uma sociologia pública**. São Paulo: Alameda, 2009.
- CASTRO, Josué de. 2005. **Homens e Caranguejos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CASTRO, Josué de. 2013. **Um ensaio de geografia urbana: a cidade do Recife**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana.
- CEHAB. Companhia de Obras e Habitação do Estado de Pernambuco. **Elaboração do Plano Urbanístico para a ZEIS Santo Amaro**. Recife: 2011.
- CEHAB. Companhia de Obras e Habitação do Estado de Pernambuco. 2012. **Relatório do Trabalho Social e do Levantamento Planimétrico e Fundiário da Ponte do Maduro**. Recife: 2012.
- COELHO, José Milton de Azevedo. **Frei Casimiro, o apóstolo dos mocambos: da memória à profecia**. Recife: Editora do Autor, 2013.
- CORNWALL, Andrea; HARRISON, Elizabeth; WHITEHEAD, Ann. **Gender myths and feminist fables: the struggle for interpretative power in gender and development**. Oxford: Blackwell Publishing, 2008.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Global, 1986.
- ESCOBAR, Arturo. **Encountering development: the making and unmaking of the Third World**. New Jersey: Princenton University Press, 1995.
- FALCÃO, Joaquim de Arruda. 1984. **Conflitos de direito de propriedade: invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense.
- FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO (Fundaj). **Conflitos de propriedade no Grande Recife: relatório final**. Recife, 1984.
- Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda. **Elaboração do Plano Urbanístico para a ZEIS Santo Amaro**. Recife: 2011.
- GLOBAL LAND TOOL NETWORK. **Gender evaluation criteria for large-scale land tools**. GLTN, 2009.

- GLOBAL LAND TOOL NETWORK. *Grassroots women's participation and the Global Land Tool Network*, 2010?.
- HARAWAY, Donna. *Situated knowledges: the science question in feminism and the privilege of partial perspective*. *Feminist Studies*, 14, n.3, 1988.
- IBGE. **Censo demográfico 2010**: aglomerados subnormais – primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2010.
- IBGE. **Considerações sobre alguns aspectos do conteúdo dos questionários do Censo Demográfico 2000**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/censo/questionarios.shtm>>. Acesso em: 17 jun. 2013.
- LUNA, Suzy. 2013. **A casa e a posse da terra na perspectiva de gênero**: a experiência das mulheres na regularização fundiária da Ponte do Maduro. 2013. Monografia. Recife: Universidade Federal de Pernambuco.
- MARTINS, A. M; CASTILHO, C. J. M.; SILVA, H. P. O processo de adensamento populacional em áreas de manguezais: o caso específico da Ilha de Deus, Recife-PE, numa perspectiva de análise que tenta ultrapassar o nível quantitativo. In: **Anais... XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP)**, Caxambu- MG, 18 a 22 de setembro de 2006.
- MOHANTY, Chandra Talpade. *Under Western eyes: feminist scholarship and colonial discourses*. In: **Third World women and the politics of feminism**. Bloomington: Indiana University Press, 1991.
- MUELLER, Adele. *In and against development: feminists confront development on its own ground*. **Working paper 219**. *Women and International Development*. Michigan State University: April 1991
- MOURA, Alexandrina Sobreira de. 1990. **Terra do mangue**: invasões urbanas no Recife. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana.
- RAZAVI, Shahrashoub; MILLER, Carol. *From WID to GAD: conceptual shifts in the women and development discourse*. **Occasional paper 1**. *United Nations Research for Social Development (UNRISD)*: February, 1995.
- RUIJSINK, Saskia. **Piloting of a GLTN land tool: a practical way to ensure gender equality**. Report Round Table Global Land Tool Network, World Urban Forum V, Brazil, Rio de Janeiro, 25 mar 2010.
- SCOTT, James. **Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven: Yale University Press, 1998.
- SILVA, De Plácido e. 2005. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Editora Forense.

- THIOLLENT, Michel J. M. **Crítica metodológica, investigação social e enquête operária**. São Paulo: Editora Polis, 1980.
- UN-HABITAT. **Count me in: surveying for tenure security**. UN-Habitat: 2010
- ZARIAS, Alexandre . “**Que gênero é esse?** Militância feminista e ações desenvolvimentistas para a posse segura da terra”. In: 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS, 2011, Caxambu. 35º Encontro Anual da Anpocs, 2011.
- ZARIAS, A.; LUNA, S.; QUEIROZ, F. R. **Mulheres e o direito à moradia:** a função social da propriedade na perspectiva de gênero. Trabalho apresentado no 17º Encontro Nacional da Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher e Relações de Gênero – Redor. João Pessoa – PB, 2012.
- ZARIAS, A.; TAVARES, C.; LUNA, S. 2013a. **Empoderando mulheres pela posse de terras urbanas:** os vários lados da regularização fundiária no Recife. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 – “Desafios Atuais Dos Feminismos”. Florianópolis – SC, 2013a.
- ZARIAS, A.; TAVARES, C.; LUNA, S. 2013b. **Porque gênero faz toda diferença:** impactos de um processo de regularização fundiária na vida de mulheres no Recife. Trabalho apresentado no XVI Congresso Brasileiro de Sociologia. Salvador – BA, 2013b.
- ZARIAS, A.; TAVARES, C.; LUNA, S. 2013c. **O lugar das mulheres no planejamento da regularização fundiária urbana:** notas acerca da experiência em Recife. Trabalho apresentado no XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Santiago – Chile, 2013c.
- ZARIAS, A.; BRITO, D. C. T. . Das expulsões à legitimidade da posse da terra na Ponte do Maduro: encontros e desencontros políticos no Recife. **Anthropológicas**, v. 25, p. 133-155, 2014.

## **CRÉDITOS DOS CAPÍTULOS**

### **CAPÍTULO 1. PROBLEMAS DE GÊNERO E ACESSO À TERRA**

Versão revista e parcialmente reescrita do artigo:

ZARIAS, A.; BRITO, D. C. T. . Das expulsões à legitimidade da posse da terra na Ponte do Maduro: encontros e desencontros políticos no Recife. *Anthropológicas*, v. 25, p. 133-155, 2014.

### **CAPÍTULO 2. A LEGALIZAÇÃO DA POSSE DA TERRA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA PONTE DO MADURO**

Versão revista e parcialmente reescrita dos artigos:

ZARIAS, A.; TAVARES, C.; LUNA, S. 2013b. Porque gênero faz toda diferença: impactos de um processo de regularização fundiária na vida de mulheres no Recife. Trabalho apresentado no XVI Congresso Brasileiro de Sociologia. Salvador – BA, 2013.

ZARIAS, A.; TAVARES, C.; LUNA, S. 2013c. O lugar das mulheres no planejamento da regularização fundiária urbana: notas acerca da experiência em Recife. Trabalho apresentado no XXIX Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Santiago – Chile, 2013.

ZARIAS, A.; BRITO, D. C. T. . Das expulsões à legitimidade da posse da terra na Ponte do Maduro: encontros e desencontros políticos no Recife. *Anthropológicas*, v. 25, p. 133-155, 2014.

### **CAPÍTULO 3. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA VISTA DE PERTO**

Versão revista e parcialmente reescrita dos artigos:

ZARIAS, A.; TAVARES, C.; LUNA, S. 2013a. Empoderando mulheres pela posse de terras urbanas: os vários lados da regularização fundiária no Recife. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 – “Desafios Atuais Dos Feminismos”. Florianópolis – SC, 2013.

ZARIAS, A.; TAVARES, C.; LUNA, S. 2013b. Porque gênero faz toda diferença: impactos de um processo de regularização fundiária na vida de mulheres no Recife. Trabalho apresentado no XVI Congresso Brasileiro de Sociologia. Salvador – BA, 2013.

### **CAPÍTULO 4. GÊNERO, PODER E DESENVOLVIMENTO**

Versão revista e parcialmente reescrita dos artigos:

ZARIAS, Alexandre . “Que gênero é esse? Militância feminista e ações desenvolvimentistas para a posse segura da terra”. In: 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS, 2011, Caxambu. 35º Encontro Anual da Anpocs, 2011.

ZARIAS, A.; TAVARES, C.; LUNA, S. 2013a. Empoderando mulheres pela posse de terras urbanas: os vários lados da regularização fundiária no Recife. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 – “Desafios Atuais Dos Feminismos”. Florianópolis – SC, 2013.



*Título* REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA PERSPECTIVA DE GÊNERO  
O caso da Ponte do Maduro no Recife

*Autor* Alexandre Zarias

*Projeto Gráfico/Capa* Bruna Andrade

*Revisão de Texto* Amanda Martha Campos Scott

*formato* 15,5 x 22,0 cm

*fontes* Minion Pro, Myriad Pro, ITC Oficina Serif Std

*papel* Offset 75 g/m<sup>2</sup> (*miolo*)  
Triplex 250 g/m<sup>2</sup> (*capa*)

*tiragem* 300 exemplares - novembro 2016

*Impressão e Acabamento* Oficina Gráfica | EdUFPE  
Rua Acadêmico Hélio Ramos, 20, Várzea  
Recife, PE | CEP: 50.740-530  
Fone: (0xx81) 2126.8397 | Fax: (0xx81) 2126.8395  
[www.ufpe.br/edufpe](http://www.ufpe.br/edufpe) | [livraria@edufpe.com.br](mailto:livraria@edufpe.com.br)



Este livro é o resultado do acompanhamento de um processo de regularização fundiária realizado, entre os anos de 2010 e 2014, no município do Recife, numa região historicamente conhecida como Ponte do Maduro. Trata-se de uma experiência local que assumiu dimensão internacional, envolvendo um conjunto de mulheres assistido por uma organização não governamental. De um ponto de vista analítico, tal experiência coloca em questão conceitos usualmente utilizados nas ciências sociais: gênero, poder e desenvolvimento. Numa perspectiva histórica, revela o jogo político existente entre diferentes atrizes e atores nas esferas governamental, civil e religiosa. O ponto de partida para a análise desses conceitos e contexto é a ideia geral de que a posse segura da terra, os direitos de propriedade e moradia consistem numa forma de combater as “desigualdades de gênero” e “empoderar as mulheres”. De um lado, esta obra mostra a importância da participação de cientistas sociais nos processos de formulação, execução e avaliação de políticas públicas na perspectiva de gênero, campo de luta para a conquista da equidade de direitos entre mulheres e homens. De outro lado, aponta os limites de nossas ferramentas de análise dos fenômenos longe do alcance de teorias produzidas alhures, em centros de produção e difusão do saber não periféricos. É por isso que o caso da Ponte do Maduro extrapola suas fronteiras territoriais e disciplinares, abrindo um campo debate a pessoas de diferentes áreas que se interessam ou trabalham nos domínios dos estudos de gênero, da formulação de políticas públicas ou dos de projetos internacionais de desenvolvimento.

ISBN 978-85-415-0850-6



9 788541 508506



Secretaria da Mulher



PERNAMBUCO  
GOVERNO DO ESTADO