

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

VALMIR CÉSAR POZZETTI

ANA FLÁVIA COSTA ECCARD

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFGM - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valmir César Pozzetti, Ana Flávia Costa Eccard – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-313-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

Apresentação

A edição do XXXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na Universidade Mackenzie, na cidade de São Paulo, de forma presencial, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 28 de novembro de 2025, constataram-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Ana Flávia Costa Eccard (Centro Universitário Unifacvest) e Valmir César Pozzetti (Universidade Federal do Amazonas e Universidade do Estado do Amazonas), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados por meio do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza de que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Os trabalhos iniciaram-se com a apresentação de Ronaldo do Nascimento Monteiro Júnior, com o trabalho intitulado “A CRÍTICA MARXISTA AO DIREITO E A NEGAÇÃO MATERIAL DO DIREITO À MORADIA: REFLEXÕES A PARTIR DE “QUARTO DE DESPEJO – DIÁRIO DE UMA FAZELADA ”, que realizou uma crítica sob o ponto de vista marxista, sobre a obra “Quarto de Despejo”, concluindo que o direito à moradia funciona como direito burguês, reduzido à mercadoria, perpetuando a exclusão estrutural da classe trabalhadora, sobretudo dos mais pobres. Já os autores Miguel Ettinger de Araújo Junior, Isabela Franciane Bassani Mangolin, no trabalho intitulado “A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL PREVENTIVA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA URBANA: TUTELA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E SUA POTENCIALIZAÇÃO” analisam a possibilidade de se responsabilizar civilmente o infrator, com viés preventivo e como instrumento de justiça e ordenamento territorial. No trabalho intitulado “DIREITO À MORADIA E INTERSECCIONALIDADE: OS IMPACTOS DA DESIGUALDADE HABITACIONAL

“SOBRE AS MULHERES PRETAS OU PARDAS NO BRASIL” de autoria de Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie, as autoras fazem uma abordagem a respeito dos direitos das mulheres à habitação e constatam que, historicamente, as dinâmicas urbanas privilegiaram um conjunto particular de sujeitos, o que impactou de forma direta a fruição do direito à moradia pelas populações pretas e pardas, em especial, pelas mulheres que integram este segmento. Seguindo uma linha de raciocínio similar, as autoras Sabrina Lehnen Stoll, Elenise Felzke Schonardie e Ana Maria Foguesatto, na pesquisa intitulada “DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: EXPLORANDO SOLUÇÕES BASEADAS EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL” em suas análises, concluíram que a proteção climática está ligada à justiça climática e que a Inteligência Artificial é uma ferramenta valiosa para enfrentar vulnerabilidades decorrentes das mudanças climáticas no direito à moradia, muito embora haja desafios éticos e legais a serem superados, sugerindo que o direito fundamental à proteção climática é crucial para garantir os direitos humanos em tempo de mudanças climáticas. Já no trabalho intitulado “ENTRE A NORMA E A REALIDADE: LIMITES DA REURB DIANTE DO DESLOCAMENTO FORÇADO E DA VIOLÊNCIA URBANA EM FORTALEZA” o autor Marcus Euler Rodrigues Barrocas analisa, criticamente, se a atual conformação normativa da Regularização Fundiária Urbana e conclui que a REURB, nos moldes atuais, demanda reinterpretação crítica e aprimoramento institucional para que efetivamente se converta em vetor de justiça socioambiental e reconstrução do espaço urbano em áreas periféricas. As autoras Mariana Barbosa Cirne, Lays Martins Oliveira e Juliana da Silva Lima, no trabalho intitulado “ENTRE GATOS, ONÇAS E JAGUATIRICAS: O DIREITO À CIDADE E O DESCOMPASSO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA NA COMUNIDADE DA EXPANSÃO DO CAPÃO COMPRIDO”, analisam com criatividade o descompasso entre o direito humano à água e a realidade empírica na comunidade periférica da Expansão do Capão Comprido, localizada em São Sebastião, Distrito Federal, a partir do “direito à cidade” e concluíram que, para a comunidade enfrentar as dificuldades de acesso à água potável, é necessário a efetiva participação comunitária. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, no trabalho intitulado “INSTRUMENTOS DE DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO PARA LIDAR COM AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DE ANÁPOLIS-GO” as autoras Camila Rodrigues De Souza Brito e Mariana Barbosa Cirne, destacam a necessidade de uma revisão do plano diretor municipal de Anápolis/GO, onde se deverá fazer constar que, no âmbito da expansão urbana desordenada deve-se privilegiar a instituição de áreas de relevante interesse ecológico nas regiões de nascentes do Córrego das Antas e seus tributários, para resguardar a biodiversidade e os recursos hídricos. Já o trabalho “O DIREITO À CIDADE ACESSÍVEL NO BRASIL E OS DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE NORMAS E A AGENDA GLOBAL DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA” de autoria de Maria Érica Batista dos Santos, Maria

Fernanda Leal Maymone e Angela Limongi Alvarenga Alves, pode-se verificar que as autoras buscaram demonstrar que a ineficácia das leis brasileiras de acessibilidade, reflete uma falha na forma de internalizar e aplicar, de forma integral e efetiva, os princípios da agenda global de direitos humanos, para que se possa concretizar a internacionalização do Direito, que é uma ferramenta crucial para promover cidades mais justas e inclusivas. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL COLETIVO” a autora Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, analisou e concluiu que mesmo não sendo um conceito jurídico positivado, o direito à cidade como direito fundamental coletivo, pode ser vislumbrado em várias partes do ordenamento jurídico, sendo necessário que esse direito seja conceituado, para que possa ser posto na prática jurídica, de forma a assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana. Já o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE REFLETIDO PELA DISPUTA DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELO HORIZONTE”, analisa o processo de regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC - no município de Belo Horizonte e conclui que a atuação legislativa dissociada da participação social fragiliza o direito à cidade, transformando o instrumento de política urbana e os processos participativos em simulacros que passam a ser combatidos por meio da judicialização de políticas públicas. O trabalho “O DIREITO ESGOTADO À MORADIA E A INVERSÃO DO ESG: FUNÇÃO SOCIAL E VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NO CASO CDHU-MARÍLIA” de autoria de Laura Antônio de Souza, Gabriel Guerra Miranda Muzeka dos Santos analisa a efetividade do direito fundamental à moradia no Brasil, a partir do estudo de caso do Conjunto Habitacional Paulo Lício Nogueira, em Marília/SP, construído pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e conclui que a efetividade do direito à moradia exige transformar a política habitacional em sistema de governança solidária, integrando sustentabilidade, inclusão social e transparência, resgatando a densidade normativa da Constituição. Já as autoras Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, Luís Henrique Freitas Diniz no trabalho “O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL” analisam o direito à cidade sustentável, deve este ser reconhecido como direito fundamental, não apenas por decorrência constitucional, mas por expressar uma exigência histórica de justiça social e urbanística. E que seu reconhecimento, enquanto direito fundamental, é obrigatório, haja visto que o art. 5º, § 2º da Carta Magna, não é taxativo, mas exemplificativo, abrindo espaço para novos direitos fundamentais que exsurgem de acordo com as necessidades sociais apresentadas em virtude do momento histórico vivenciado. A pesquisa de Cristiane Cassini Peter, intitulada “O ESTADO SOCIOAMBIENTAL E A GESTÃO JURÍDICA DOS DESASTRES: ENTRE A VULNERABILIDADE SOCIAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL” analisa o papel do Estado Socioambiental na prevenção, gestão e responsabilização diante de desastres ambientais, concluindo que apenas por meio de políticas públicas intersetoriais, governança

participativa e instrumentos jurídicos eficazes como planejamento urbano, saneamento básico, moradia digna e responsabilização ambiental será possível enfrentar de forma justa e sustentável os desafios impostos pelos desastres em áreas urbanas. A pesquisa intitulada “O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E A SUA REFORMULAÇÃO PARA 2040”, de autoria de Amanda Nicole Aguiar de Oliveira, Nelcy Renata Silva De Souza e Patrícia Fortes Attademo Ferreira, analisou o Plano Nacional de Habitação como parte da Política Nacional de Habitação que teve como foco principal programa Minha Casa, Minha Vida, o qual obteve sucesso na produção em massa de moradias, mas que, no entanto, sua abordagem centralizada gerou impactos negativos, como a segregação socioespacial, ao construir em periferias distantes. Segundo esta linha de raciocínio, o trabalho “OS DESLOCADOS DA MINERAÇÃO: O CASO DO DISTRITO DE ANTÔNIO PEREIRA EM OURO PRETO MINAS GERAIS” de autoria de Sílvia Letícia Ribeiro analisou a situação da população do Distrito de Antônio Pereira, no município de Ouro Preto/MG, diante do deslocamento compulsório imposto em razão do risco de rompimento da Barragem de Doutor, integrante do Complexo Minerário de Timbópeba; concluindo que o deslocamento compulsório imposto à população configura afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, materializada na privação do direito à cidade. Já o trabalho intitulado “PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO: A DIMENSÃO EDUCATIVA DO PROJETO LAGEANO DE HABITAÇÃO” de autoria de Ana Flávia Costa Eccard, Maria Eduarda Xavier Beltrame, Eládio Boccardi da Silva, analisou o Projeto Mutirão de habitação em Lages, como uma experiência concreta de urbanismo participativo, com ênfase na dimensão educativa; concluindo que o projeto representa uma experiência transformadora de urbanização, em que o fazer coletivo se torna também um ato educativo e político. Já a pesquisa intitulada “PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS”, de autoria de Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Maria Fernanda Leal Maymone analisou a necessidade de se levar em consideração as aspirações populares para se ter um conjunto de elementos viáveis para se consignar no instrumento planificador do município; indicando, ao final, que atualmente a planificação tem tomado como base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU), da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) e do pacto climático do Acordo de Paris, de forma a cumprir os objetivos brasileiros internacionalmente assumidos. Na pesquisa intitulada “POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À MOBILIDADE URBANA DE GRUPOS VULNERÁVEIS NO MUNICÍPIO DE LAGES-SC”, os autores Viviane Grassi , Ana Flávia Costa Eccard e Túlio César Schlischtig da Silva, fizeram uma excelente análise a respeito das políticas públicas de mobilidade urbana voltadas a grupos vulneráveis no município de Lages-SC, em especial pessoas com deficiência, idosos, gestantes e populações em situação de vulnerabilidade social; e, ao final, concluem que a efetividade das políticas depende da consolidação de uma estratégia perene e

multidisciplinar, capaz de promover inclusão e garantir o direito à cidade. Finalizando, os autores Josiane Ferreira, Ana Soares Guida e Gabriel Sousa Marques de Azevedo, na pesquisa intitulada “ TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E SUSTENTABILIDADE URBANA NA ÁFRICA DO SUL: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E PERSPECTIVAS JURÍDICO-AMBIENTAIS” fizeram um destaque importante a transição energética como um vetor crucial para a sustentabilidade urbana sob a ótica do Direito Ambiental na África do Sul; concluindo que a implementação da justiça social e ambiental em ambientes urbanos, apesar dos desafios como a resistência de grupos de interesse e a falta de recursos, oferece vastas oportunidades para construir cidades mais sustentáveis, equitativas e resilientes.

A leitura transversal dos trabalhos apresentados nos apresenta um retrato, a saber, que a dimensão social constitui o eixo estruturante das reflexões desenvolvidas no GT. As pesquisas analisam os instrumentos jurídicos de política urbana e acabam por revelar que raça, gênero, classe, território e vulnerabilidade moldam a experiência concreta dos sujeitos na cidade. Ao problematizar desigualdades históricas, deslocamentos compulsórios, inacessibilidade de serviços essenciais, impactos das emergências climáticas e barreiras estruturais à participação social, os pesquisadores reafirmam que o Direito Urbanístico só se realiza plenamente quando orientado pela justiça social. Assim, o conjunto das produções contribui para reposicionar o debate sobre urbanização, moradia e território a partir de uma epistemologia comprometida com a dignidade humana e com formas coletivas de produção da cidade.

Os trabalhos apresentados, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, tecnologia e desenvolvimento sustentável. Permitindo-se um olhar mais atento para as relações humanas no meio ambiente urbano, dentro de um contexto construtivo, para se desenvolver políticas públicas que nos permitirá avançar com segurança no âmbito das relações humanas, promovendo a alteridade. Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

DIREITO À MORADIA E INTERSECCIONALIDADE: OS IMPACTOS DA DESIGUALDADE HABITACIONAL SOBRE AS MULHERES PRETAS OU PARDAS NO BRASIL

RIGHT TO HOUSING AND INTERSECTIONALITY: THE IMPACTS OF HOUSING INEQUALITY ON BLACK AND BROWN WOMEN IN BRAZIL

**Carina Lopes de Souza
Elenise Felzke Schonardie**

Resumo

O artigo aborda o direito à moradia a partir de uma perspectiva interseccional, enfatizando o papel do Estado enquanto principal articulador das políticas públicas urbanas e habitacionais. Em particular, propõe-se uma análise centrada na população preta e parda feminina. Assim, o texto questiona: como se estrutura, no Brasil, um cenário urbano e habitacional marcado pela segregação socioespacial, cujas repercussões atingem mais fortemente as mulheres pretas e pardas? Desse modo, o objetivo geral da pesquisa consiste em examinar as interseções existentes entre raça e gênero no que toca ao exercício do direito humano à moradia no contexto brasileiro. Com base nos dados e bibliografia levantados, torna-se possível afirmar que, historicamente, as dinâmicas urbanas privilegiaram um conjunto particular de sujeitos, o que impactou de forma direta a fruição do direito à moradia pelas populações pretas e pardas, em especial pelas mulheres que integram este segmento. No processo de pesquisa, emprega-se o método hipotético-dedutivo, o método de procedimento monográfico, a técnica de pesquisa por documentação indireta, bem como o método de interpretação jurídico com viés sociológico.

Palavras-chave: Direito à moradia, Interseccionalidades, Desigualdade social, Direitos humanos, Vulnerabilidade

Abstract/Resumen/Résumé

The article addresses the right to housing from an intersectional perspective, emphasizing the role of the State as the main articulator of urban and housing public policies. In particular, an analysis focusing on the black and brown female population is proposed. Thus, the text questions: how is an urban and housing scenario marked by socio-spatial segregation structured in Brazil, the repercussions of which affect black and brown women more heavily? Thus, the general objective of the research is to examine the intersections between races and genders when it comes to the exercise of the human right to housing in the Brazilian context. Based on the data and bibliography collected, it is possible to affirm that, historically, urban dynamics have privileged a particular set of issues, which directly impacted the enjoyment of the right to housing by black and brown populations, especially by women who form part of

this segment. In the research process, the hypothetical-deductive method, the monographic procedure method, the indirect documentation research technique, as well as the legal interpretation method with a sociological bias are used.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to housing, Intersectionalities, Social inequality, Human rights, Vulnerability

INTRODUÇÃO

A cidadania da mulher brasileira é um fato histórico recente, permeada por preconceitos e lutas na busca da igualdade substancial, em uma sociedade que lhe é pouco generosa. Ser mulher preta ou parda¹, em um contexto social em que o preconceito e a discriminação permanecem presentes, é desafiador. As dimensões desses desafios atravessam as histórias de Marias, Joanas, Lauras e Anas, criando barreiras à efetivação de direitos humanos que, ao menos formalmente, lhes são assegurados. O direito humano à moradia, objeto de estudo deste artigo, não foge à regra. Em que pese formalmente protegido, esse direito não é usufruído por todos os grupos sociais de forma equitativa, sobretudo no que diz respeito às mulheres pretas ou pardas.

O espaço urbano contemporâneo, que deveria se apresentar como um ambiente inclusivo vocacionado ao bem-estar da coletividade, tem perpetrado dinâmicas extremamente excludentes. De fato, nem todos os segmentos sociais desfrutam das benesses proporcionadas pelos instrumentos urbanos, inovações e o direito ao solo urbano nas cidades, especialmente, nas grandes cidades e regiões metropolitanas. A segregação socioespacial presente nas cidades brasileiras e seus efeitos nefastos têm condicionado profundamente o acesso ao solo urbano e à moradia ao longo da história. As populações pretas ou pardas, em particular as mulheres, vivenciam essa situação de forma ainda mais intensa.

Diante dessa conjuntura, o presente artigo pretende abordar a temática do direito humano à moradia a partir de uma perspectiva interseccional de raça e gênero. Para tanto, o problema de pesquisa se expressa no seguinte questionamento: como se estrutura, no Brasil, um cenário urbano e habitacional marcado pela segregação socioespacial, cujas repercussões atingem mais fortemente as mulheres pretas e pardas? Com base nos dados levantados a partir de um conjunto de pesquisas realizadas sobre o tema, refletidas na bibliografia e documentos que dão sustentação ao presente estudo, trabalha-se com a hipótese inicial que, historicamente, as dinâmicas urbanas privilegiaram um conjunto particular de sujeitos, o que tem impactado de forma direta a fruição de um direito humano à moradia digna pelas populações pretas ou pardas, em especial pelas mulheres.

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa consiste em examinar as interseções existentes entre raça e gênero no que toca ao exercício de um direito humano à moradia no contexto brasileiro. No intuito de alcançar esse objetivo, optou-se por estabelecer dois objetivos

¹ Adotou-se a nomenclatura “pretos e pardos” para designar a população negra, em conformidade com o relatório “Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil” divulgado pelo IBGE (2022).

específicos que darão corpo respectivamente às duas seções deste artigo. Assim, busca-se apresentar inicialmente as primeiras manifestações do processo de urbanização desenvolvido no Brasil, destacando o papel central desempenhado pelo Estado na configuração de um ambiente urbano marcado pela segregação socioespacial. Na sequência, procura-se evidenciar como os efeitos dessa urbanização excludente e segregacionista têm comprometido o acesso ao solo urbano e à moradia pelas populações pretas ou pardas, em especial pelas mulheres.

Por fim, cumpre esclarecer que, no processo de pesquisa, foi empregado o método científico hipotético-dedutivo, que compreende um conjunto de análises que partem das conjunturas formuladas para explicar as dificuldades encontradas para responder concretamente o problema de pesquisa. Além disso, adotou-se o método de procedimento monográfico por meio da técnica de pesquisa bibliográfica e documental com a coleta de dados indiretos que tratam acerca da temática. Quanto ao método de interpretação jurídica, utilizou-se o método sociológico que busca compreender como a sociedade influencia a criação e aplicação das normas jurídicas e, como, estas a afetam por meio de suas dinâmicas complexas e contraditórias.

1 DIREITO À MORADIA NO BRASIL: INTERSECCIONALIDADE E DESIGUALDADES

Em princípio, cabe esclarecer que “a desigualdade é uma relação entre pessoas ou conjuntos de pessoas na qual a interação gera mais vantagens para um dos lados” (Schonardie, 2023, p.175). Quando analisada em categorias, ou seja, como desigualdade categórica duradoura diz respeito a diferenças nas vantagens organizadas por gênero, raça, nacionalidade, etnia, religião, comunidade e outros sistemas classificatórios similares (Schonardie, 2023).

As desigualdades existenciais² referentes a raça gênero constituem um eixo fundamental para a compreensão das desigualdades sociais no Brasil, pois evidenciam, ao longo do tempo e do espaço, a maior vulnerabilidade socioeconômica (desigualdade de recursos) que acomete mulheres pretas ou pardas (IBGE, 2022). A combinação entre racismo estrutural e patriarcado opera como um mecanismo de exclusão que limita o acesso desse segmento a direitos básicos, perpetuando ciclos de precariedade e marginalização social. No que se refere ao direito à moradia, esse estrato populacional se encontra especialmente vulnerável.

² No presente trabalho, utilizou-se a classificação de desigualdades proposta por Göran Therborn (2006).

Em que pese o direito humano à moradia seja amplamente reconhecido e protegido, tanto no âmbito do direito internacional quanto pelos ordenamentos jurídicos de diversos países, no Brasil persiste uma significativa dissociação entre a normatividade jurídica e a realidade habitacional vivenciada por ampla parcela da população (Schonardie; Souza, 2025). Essa discrepância é particularmente evidente no caso das mulheres pretas ou pardas.

Assim, para compreender como esse processo se desenvolve e quais são suas repercussões no acesso à moradia pelas mulheres pretas ou pardas, faz-se necessário analisar, ainda que de forma sucinta, o papel central desempenhado pelo Estado enquanto articulador das políticas públicas urbanas e habitacionais. É essa a trajetória que o presente artigo se propõe a percorrer em um primeiro momento. Desse modo, parte-se de um recorte racial para, em seguida, incorporar o elemento de gênero, adotando-se, para tanto, uma perspectiva interseccional.

Inicialmente, é preciso destacar que no Brasil, assim como no contexto global, a discriminação étnico-racial se faz presente e tem implicações sociais profundas, em especial no que toca à ocupação do solo urbano e acesso à moradia pelas populações pretas ou pardas. Sabe-se que a discriminação étnico-racial remonta ao período colonial. No entanto, seus efeitos são contínuos e manifestam-se com expressividade ao longo de toda a história urbana do país. Nesse sentido, vale lembrar que a colonialidade é justamente um dos elementos constitutivos e específicos do padrão mundial do poder capitalista, que se sustenta “na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do seu padrão de poder” (Quijano, 2010, p. 73).

Nessa seara, percebe-se que embora existam significativos avanços observados no campo político, jurídico e social, as minorias raciais sofrem as consequências da exclusão urbana e habitacional, responsável por construir um forte estigma territorial. Nessa linha, Rolnik (2019, p. 156) aponta que ainda hoje “subsiste um discurso hegemônico discriminatório que mobiliza elementos étnicos, econômicos, jurídicos e espaciais para designar de modo persistente o ‘lugar dos párias urbanos’”.

O tecido urbano, que deveria consistir em um espaço de convivência, proporcionando a todas as pessoas uma participação ativa na cidade, acolhimento e inclusão (Lefebvre, 2001, p. 19), tem alicerçado dinâmicas segregacionistas. O que se percebe é que o espaço urbano passou a ser definido pelos critérios de valor de troca, sempre em medida muito maior que por meio de seu valor de uso³. Nessa perspectiva, a fruição do direito à cidade e do

³ Imprescindível realçar que para as mulheres “[...] a moradia significa muito mais que um abrigo ou uma mercadoria, é um espaço essencial de proteção de si e de manutenção daqueles dependentes de seus cuidados. O

direito à moradia torna-se possível para aqueles que podem pagar por isso. Esse preço é estipulado pelo mercado e se encontra, muitas vezes, embutido no custo de vida de um bairro, custo esse que dificulta, de modo invisível, a inclusão das camadas sociais mais empobrecidas, compostas, em larga medida, por minorias raciais (Mastrodi; Batista, 2018, p. 863).

É necessário destacar que o desenvolvimento urbano-habitacional brasileiro, desde a sua gênese, revela sistemáticos processos patrimonialistas de divisão do espaço, responsáveis por construir um cenário marcado pela segregação espacial e permanência da desigualdade social (Bonduki, 2017, p. 65). O Estado exerceu – e ainda exerce – um papel fundamental na conformação desse cenário. De acordo com Rolnik (2019, p. 180), embora a narrativa dominante trate a segregação espacial como um “resultado da ausência do Estado”, as idas e vindas de processos de formação e consolidação do espaço urbano têm sido influenciadas, fortemente, pela presença do ente estatal.

Essa participação ativa do Estado na estruturação de um ambiente urbano extremamente desigual e excludente pode ser evidenciada ainda no final do século XIX. Nesse período, por exemplo, a crise da habitação popular eclode na cidade de São Paulo e exterioriza os primeiros indícios de segregação espacial. A drástica expansão urbana experimentada pela cidade em razão das atividades cafeeiras provocou inúmeros problemas habitacionais. Contudo, a segregação social do espaço impediu que os diferentes estratos populacionais sofressem da mesma maneira os efeitos dessa crise urbana, assegurando às elites áreas de uso exclusivo e uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos. Com efeito, o Estado priorizou o atendimento das necessidades urbanas e habitacionais das camadas sociais mais abastadas em detrimento das demandas oriundas dos segmentos populacionais mais vulneráveis, majoritariamente compostos por pretos, pardos e imigrantes (Bonduki, 2017).

A deterioração das condições de vida na cidade, provocada pelo afluxo de trabalhadores com baixos salários ou desempregados, pela falta de moradias populares e pela expansão descontrolada da malha urbana, demandou do poder público uma intervenção direta para tentar controlar a produção e o consumo das habitações. Nesse sentido, o Estado brasileiro atuou em três frentes: a) controle sanitário das habitações; b) legislação e códigos de postura; e c) obras de saneamento e urbanização central (Bonduki, 2017, p. 37).

Percebe-se que o poder público mobilizou sua estrutura, sobretudo o aparato legal, em prol de um redesenho das cidades pouco inclusivo. A exemplo disso, no ano de 1886, tem-se notícia de uma iniciativa legal com forte expressão segregacionista. Trata-se do código de

valor de uso da moradia para o gênero feminino envolve particularidades que elevam sua importância para muito além de seu valor de troca” (Helene, 2019, p. 957).

posturas municipais editado em São Paulo. O código proibia algumas das práticas presente nos territórios negros da cidade, como as atividades desenvolvidas por quituteiras e pais-de-santo. Aliás, a população preta e parda que ocupava o chamado “Centro Velho” de São Paulo acabou sendo desalojada em nome dos chamados “trabalho para melhoramento da capital” (Rolnik, 2007, p. 80-81). O que se pretendia, na realidade, era estabelecer uma espécie de zoneamento social na capital paulista.

No Rio de Janeiro, esse processo de reforma urbana foi ainda mais intenso. A partir de 1904, quando as obras de remodelação tiveram início, observou-se uma transformação profunda do tecido urbano. As reformas levadas a cabo atingiram diretamente os quilombos mais importantes da cidade. A grande expulsão do centro resultou na ocupação de morros e em uma expansão para os subúrbios. A luta pela apropriação do solo urbano acabou por consolidar as favelas, espaços predominantemente negros, onde manifestações culturais características desse grupo, como o samba e os terreiros, encontravam refúgio. Certamente essas áreas não foram ocupadas, de forma exclusiva, pela população preta e parda, sequer constituíram os únicos espaços urbanos em que essa comunidade se estabeleceu, mas representam, com muita consistência, a segregação social e espacial vivenciada no período (Rolnik, 2007).

De forma mais ou menos intensa, São Paulo e Rio de Janeiro experimentaram, na virada do século, mudanças profundas que repercutiram, em um primeiro momento, no crescimento populacional e no aumento da densidade demográfica. Para além disso, essas duas cidades também vivenciaram um processo de redefinição territorial e habitacional sem precedentes. Essa reestruturação buscou, entre outros objetivos, transformar essas duas cidades senhoriais-escravocratas em cidades capitalistas, onde a terra é mercadoria e o poder é medido por acumulação de riqueza (Rolnik, 2007).

Nas décadas que se seguiram, o setor habitacional se apresentou como um nicho atraente para reprodução do capital, possibilitando investimentos seguros e extremamente rentáveis. Na época, o valor dos aluguéis era regulado pela lei da oferta e da procura e os despejos forçados eram amplamente tolerados. A Constituição e o Código Civil vigentes amparavam a ação predatória dos proprietários (Blay, 1985). Curiosamente, verifica-se que ao mesmo tempo que as elites desfrutavam das benesses do sistema capitalista, explorando intensamente o solo urbano, as reuniões de pessoas pretas ou pardas nas cidades eram reprimidas pelas forças policiais do Estado, sob o argumento de que estariam violando a “segurança da ordem” e a “moralidade dos costumes” (Fernandes; 2008, p. 98).

Como se pode perceber, a partir do processo desenvolvimentista urbano e habitacional delineado no Brasil, tem início um movimento de segregação que somente se

aprofunda com o transcorrer do tempo. Na segunda metade do século XX, também conhecida como a era do pós-Segunda Guerra Mundial (1945), o frágil regime democrático estabelecido no Brasil foi interrompido por uma ditadura militar que durou mais de vinte anos (Rolnik, 2019).

Nesse cenário, a provisão habitacional é introduzida na agenda governamental ditatorial. O primeiro grande ato do governo militar foi delinear uma política habitacional, que se consolidou a partir da instituição de um banco público especializado em financiamento habitacional: o Banco Nacional da Habitação (Rolnik, 2019). A Lei nº 4.380 de 1964, editada imediatamente após o golpe militar, foi responsável por dar corpo legal ao Banco Nacional da Habitação e ao Sistema Financeiro da Habitação. Por detrás da criação desses dois órgãos estava a intenção de demonstrar uma suposta sensibilidade do novo regime às necessidades das massas sociais. Todavia, o que se verifica na realidade é uma atuação governamental amenizadora e balsâmica frente à possível insurgência popular na demanda por moradia (Azevedo; Andrade, 2011, p. 39).

Com efeito, as classes média e alta foram os estratos populacionais que mais se beneficiaram com as iniciativas implementadas na época. Por sua vez, as classes economicamente mais vulneráveis – utopicamente a razão da própria existência dessas políticas habitacionais – seguiram desassistidas. Conforme destaca Kowarick (1979, p. 50), o banco, assim como os demais órgãos a ele vinculados, acabou promovendo investimentos para construção de moradias das elites sociais. Aproximadamente 80% dos empréstimos concedidos foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo que naufragaram os poucos planos habitacionais voltados às camadas de baixo poder aquisitivo.

Esse cenário ganha contornos ainda mais críticos diante da crise da dívida, vivenciada no início da década de 1980. Nesse período, uma série de programas de reestruturação econômica foram implementados globalmente, sob influência dos Estados Unidos e de outros países ditos desenvolvidos. As instituições bancárias e entidades multilaterais mobilizaram-se para viabilizar iniciativas de ajuste e de austeridade fiscal. No Brasil, essas políticas interagiram fortemente com o padrão “tradicional” de provisão habitacional para os pobres – os assentamentos autoconstruídos –, aprofundando e transformando as condições de pobreza e exclusão urbana e habitacional. Com efeito, a redução do investimento público comprometeu as frágeis tentativas de estruturar sistemas de proteção social (Rolnik, 2019).

Há de se reconhecer que o Brasil nunca vivenciou, de forma plena, um sistema de bem-estar ao longo de sua história. Longe disso, o país tardou a proteger os chamados direitos

sociais. A moradia, por exemplo, alcançou *status* constitucional somente no ano de 2000, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 26 que modificou o texto artigo 6º da Constituição Federal de 1988 para incluir o direito à moradia (Brasil, 1988). Em que pese a importância da constitucionalização desse direito, não houve uma melhoria significativa nas condições habitacionais das populações mais vulneráveis, sobretudo das populações pretas ou pardas. A intolerância, marginalização e exclusão decorrentes de confrontos étnicos-raciais, religiosos e migratórios condicionam a organização territorial urbana e habitacional (Harvey, 2013, p. 30).

Vale lembrar que a desigualdade racial no acesso à moradia digna foi reconhecida amplamente pelo Estado brasileiro como uma questão social relevante e merece atenção. Inclusive, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010) estabelece que o Poder Público tem o dever de assegurar à população preta e parda a fruição desse e de outros direitos, em razão do confinamento histórico em áreas afastadas ou degradadas enfrentado por esse grupo (Brasil, 2010). No entanto, o país carece de iniciativas e políticas públicas específicas voltadas a concretizar o direito à moradia para essa população.

Além disso, ressalta-se que os altos padrões e parâmetros urbanísticos têm provocado a elevação dos preços da terra, o que dificulta – ou impossibilita – o acesso dos pobres à moradia e ao solo urbano. A consequência é, então, o crescimento de um mercado de terra fora dos padrões, tolerado pelas autoridades municipais, já que, nas cidades onde isso ocorre, não há alternativas de moradia ou de localização de baixo custo (Rolnik, 2019).

Nessa perspectiva, a legislação urbana tem servido para definir e reservar as melhores áreas urbanas à classe média e alta, impedindo sua “invasão” pelos pobres. Segundo Rolnik (2019) sua maior função – ainda mais eficaz graças à presença de mercados informais da terra – é a construção de barreiras invisíveis para conter a penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização, garantindo sua destinação para os produtos imobiliários dos grupos de mais alta renda na cidade.

Contrariamente às regras responsáveis por regular a formação dos subúrbios populares, das periferias e das favelas - em geral totalmente invisíveis nos mapas de zoneamento das grandes cidades -, a estruturação do espaço das elites inscreve-se de forma extremamente detalhada na legislação urbanística. Com efeito, a legislação tem consagrado uma gestão discriminatória do ambiente urbano. Trata-se de uma poderosa maquinaria de discriminação étnico-cultural, que define como “proibidas” formas de morar inscritas em certas práticas socioculturais. Na análise de Rolnik (2019) as formas de habitação coletiva desenvolvidas pelas populações pretas ou pardas nas cidades do Brasil foram – e ainda são – frequentemente estigmatizadas.

Em situações em que um grupo étnico domina um território multiétnico, as normas de planejamento – como parte dos regimes fundiários – podem se transformar em mecanismos poderosos para controlar – e, eventualmente, destituir – comunidades estabelecidas há muito tempo, em geral formadas por minorias étnico-raciais. Na perspectiva de Rolnik (2019) esse modelo de planejamento adotado sem diálogo com os modos de vida e formas de ocupação tradicionais é mais uma engrenagem da máquina de despossessão e dominação etnocrônica perpetrada pelo Estado em conluio com o mercado.

Essas estratégias, também, compreendem a expulsão de determinados perfis populacionais de seus bairros quando há um interesse econômico que se incompatibiliza com os modos de ocupação e de vida ali constituídos. Por isso, afirma-se que a chamada “gentrificação”, a despeito de quaisquer divergências quanto ao significado do termo, “expressa um processo social, econômico e espacial que vai muito além da saída de moradores ocasionada pelas forças do capital, ou ainda da reforma de espaços físicos na cidade” (Ribeiro, 2018, p. 1335). Na grande maioria das vezes, os processos de “revitalização” de territórios da cidade mascaram processos de exclusão étnico-raciais, implementados por projetos incentivados e até financiados pelo poder público local.

Com a conversão das cidades em mercadorias promovida pelo avanço do sistema capitalista, políticas de redesenvolvimento urbano em favor da produção e circulação do capital nas cidades fomentam os processos de gentrificação. Consequentemente, a seletividade dos investimentos que preterem a cidade da maioria reveste-se de particular gravidade para as áreas já mais desfavorecidas, em que as expulsões negam direitos básicos, como a moradia, bem como inviabilizam a fruição das intervenções físicas realizadas em termos de infraestrutura, por exemplo. Nesse contexto, a gentrificação configura-se “como uma das drásticas consequências mais da capitalização das cidades em detrimento dos mais pobres [...]” (Ribeiro, 2018, p. 1352).

Diante desse cenário, observa-se que as normas de planejamento urbano têm sido um instrumento central no processo de discriminação da população preta e parda. A saber, o planejamento urbano e suas regulações demarcam as fronteiras entre aquilo que é considerado legal e ilegal, contrapondo uma política discriminatória de natureza étnica a um embate entre formas de ocupação e a relação de comunidades com o território. Evidentemente, ao delimitar esses territórios como “ilegais”, muitas vezes se sobrepondo aos tecidos urbanos preexistentes, as normas de planejamento, construção e ocupação do solo definem uma geografia de invisibilidade (Rolnik, 2019, p. 190), o que compromete, de modo direto, o usufruto do espaço urbano e o exercício de um direito humano à moradia.

2 DIRECIONANDO O OLHAR ÀS MULHERES PRETAS OU PARADAS: DÉLIBÁ⁴ DA MORADIA ENQUANTO DIREITO

Na primeira seção, observou-se como o Estado brasileiro desempenhou um papel ativo na construção de um cenário urbano e habitacional marcado pelas desigualdades sociais e pelas discriminações étnico-racial e de gênero. Em especial, constatou-se que, ao longo de toda a trajetória urbana do Brasil, a discriminação étnico-racial se fez presente, produzindo um quadro de intensa segregação socioespacial.

Dessa forma, não há dúvida de que as práticas urbanas discriminatórias engendradas ao longo de décadas resultaram num acesso desigual à moradia, contribuindo para a perpetuação de ciclos de pobreza e marginalização social. É evidente que as populações racialmente discriminadas enfrentaram - e ainda enfrentam - sérias dificuldades para experienciar o urbano e fruir do direito humano à moradia. Nesse sentido, salienta-se que as mulheres pretas ou pardas são especialmente impactadas, porque sofrem duplamente os efeitos da urbanização excludente, seja em razão da raça ou do gênero.

Dito isso, nesta segunda seção, propõe-se uma análise centrada nas populações negra e parda femininas em relação ao cenário urbano e habitacional. Em outras palavras, a partir da perspectiva interseccional dos elementos raça e gênero serão analisados alguns indicadores compilados pela Fundação João Pinheiro (FJP), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Antes, porém, de dar sequência a proposição desta seção, cumpre esclarecer que a interseccionalidade compreende uma análise que leva em consideração elementos como raça, sexo, classe, origem nacional e orientação sexual e de como esses elementos se inter-relacionam nos mais diversos contextos (Delgado; Stefancic, 2021). Essas categorias, assim como tantas outras, podem constituir fatores de desvantagem independentes entre si. Todavia, uma pessoa pode ocupar mais de uma dessas categorias concomitantemente, como ocorre no caso das mulheres pretas ou pardas, mães solteiras e chefes de famílias.

A interseccionalidade “busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação”, tratando “da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento” (Crenshaw, 2002, p. 177). Por isso, sustenta-se que “a

⁴ Expressão de origem húngara que significa “miragem”, “ilusão ao meio-dia” (um fenômeno no ar que acontece quando faz muito calor, de ocorrência em regiões de planície). Título do álbum sonoro do artista Vitor Ramil (2010).

interseccionalidade é uma forma de entender e explicar a complexidade do mundo, das pessoas e das experiências humanas” (Collins; Bilge, 2021, p. 16).

A subordinação que deriva desses entrecruzamentos e sobreposições acaba frequentemente “obscurecida tanto porque tende a atingir aqueles que são marginais mesmo dentro de grupos subordinados, como pelo fato de que os paradigmas existentes não prevêem (sic) de forma consistente esse tipo de discriminação” (Crenshaw, 2002, p. 182), o que apenas enfatiza a importância dessa perspectiva de análise.

De fato, a opressão pode focalizar um ou mais elementos e se perpetrar a partir de distintos meios. Nesse sentido, no que diz respeito ao cenário urbano e habitacional, cumpre destacar que as mulheres negras e pardas, mães solteiras, chefes de família têm enfrentado uma realidade particularmente desafiadora e desigual, suportando de forma mais intensa os efeitos da opressão oriunda da discriminação étnico-racial e de gênero. O racismo, em particular, reproduz a ideia de que existe um “lugar natural” para a mulher preta ou parda, e que esse lugar seria a ocupação de favelas e periferias, às margens de qualquer estrutura social mínima prevista pelos diplomas normativos (Mastrodi; Batista, 2018, p. 871).

Muito embora todas as pessoas vivenciem os problemas econômicos, sociais, políticos e ambientais existentes no espaço urbano, a consequência desses problemas repercute de maneiras diferentes na vida das pessoas brancas e das pessoas negras. Em particular, mulheres brancas e mulheres pretas ou pardas possuem experiências distintas quanto ao usufruto da cidade e acesso à moradia. De fato, o segundo estrato populacional foi inferiorizado por pertencer a duas condições de estigma e confinamento histórico: ser negra em uma sociedade racista e ser mulher em uma sociedade machista (Mastrodi; Batista, 2018, p. 873).

Para as mulheres pretas ou pardas, o machismo e o racismo existentes no contexto urbano brasileiro são naturalizados e normalizados, reproduzindo desigualdades veladas. A falta de acesso a oportunidades econômicas aliada à persistente segregação habitacional e ao racismo enraizado no país, contribui para acentuar a dificuldade dessas mulheres em adquirir moradias dignas e seguras. Notadamente, as mulheres pretas ou pardas estão entre os segmentos econômicos que possuem menor remuneração⁵, o que invariavelmente condiciona suas formas de morar ao longo do processo de urbanização do país.

No Brasil, país em que o solo urbano se tornou objeto do mercado imobiliário, as mulheres pretas ou pardas são obrigadas a habitar áreas onde a sua renda possa subsidiá-las, o que, via de regra, inclui lugares afastados dos centros urbanos, marcados pela precariedade ao

⁵ Também, essas mulheres pretas ou pardas, da faixa etária de 15 a 29 anos, constituem o grupo social mais numeroso e mais suscetível às vulnerabilidades sociais (IBGE, 2024).

extremo (Barbosa, 2017). Esse cenário fica bastante evidente a partir da análise dos dados divulgados pela Fundação João Pinheiro (FJP), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). No que diz respeito às informações sistematizadas pela Fundação, dois indicadores merecem especial destaque: o déficit habitacional e a inadequação de domicílios.

Fundamentalmente, o conceito de “déficit habitacional” está atrelado a uma ideia mais ampla de necessidades habitacionais. De forma objetiva, a metodologia desenvolvida, até então, pela Fundação João Pinheiro (FJP), considera como déficit habitacional a noção mais imediata e intuitiva do número de moradias necessárias para a solução de necessidades básicas habitacionais, em um determinado momento. A rigor, a ideia do déficit habitacional sempre teve um caráter de dimensionamento e/ou qualificação das habitações que deveriam ser substituídas por serem inadequadas, além da própria ampliação do estoque de habitações. Nessa linha, faz-se necessário esclarecer que esse indicador atualmente considera os seguintes elementos para a sua composição: a) o ônus excessivo com o aluguel urbano; b) a coabitacão; e c) a precariedade das habitações (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 14).

A inadequação de domicílios, por seu turno, reflete uma série de problemas que afetam a qualidade de vida dos moradores. Essas problemáticas não se relacionam tão somente à carência de uma moradia, como ocorre com o déficit habitacional. Na verdade, correspondem às especificidades e características dos domicílios em questão. Com efeito, esse indicador tem por objetivo precípua delinear políticas complementares à construção de moradias, voltadas sobretudo para a melhoria dos domicílios existentes no país. A inadequação domiciliar, portanto, tem o papel de revelar as múltiplas e diversas deficiências que tornam um imóvel incapaz de fornecer uma boa qualidade de vida para seus moradores. A solução dessas carências passa pela adoção de diferentes políticas públicas, que vão desde a regularização (titulação e urbanização) de domicílios localizados em núcleos urbanos informais, até a construção de unidades sanitárias de uso exclusivo do domicílio, a adequação da cobertura e a provisão de serviços básicos de infraestrutura (água, esgotamento sanitário, luz e coleta de lixo), entre outros (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 14-15).

O déficit e a inadequação habitacionais podem ser compreendidos, respectivamente, como a falta de moradias adequadas e a carência de algum tipo de serviço que a habitação deveria estar minimamente fornecendo e que, por algum motivo, não o faz (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 14).

Nesse sentido, o Relatório do Déficit Habitacional, que comprehende o período de 2016 a 2019, abrange mais de 70 milhões de domicílios. No ano de 2016, cerca de 5,6 milhões

desses domicílios apresentavam déficit habitacional, o que corresponde a aproximadamente 8,7% do total de domicílios existentes no país. No ano de 2017, o número de domicílios em situação de déficit sofreu um acréscimo significativo, atingindo a marca de 5,9 milhões de domicílios, o que representa, em termos percentuais, 8,5% dos domicílios brasileiros. Em 2018, há uma redução no número de domicílios em situação de déficit que passa a ser de 5,8 milhões, cerca de 8,2% do total de domicílios. Essa redução na quantidade de domicílios atingidos pelo déficit também é observada no ano de 2019. Nesse último ano, numericamente o déficit parece ter estagnado, pois os mesmos 5,8 milhões de domicílios se encontram nessa situação. No entanto, em termos percentuais o déficit alcança 8% do total de domicílios do Brasil (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 150-151).

A partir da análise desses dados compilados pela Fundação João Pinheiro (FJP), pode-se perceber que, muito embora o déficit habitacional apresente um decréscimo nos últimos dois anos abrangidos pelo relatório, há ainda um número expressivo de moradias que se encontram nessa condição no Brasil. Esse quadro crítico sinaliza a necessidade premente da adoção de políticas públicas urbanas e habitacionais voltadas a assegurar o acesso ao solo urbano e à moradia digna a todos os brasileiros, em especial às mulheres pretas ou pardas.

Nessa perspectiva, vale ressaltar que a Fundação João Pinheiro (FJP) sistematiza, no âmbito do Relatório do Déficit Habitacional, uma série de dados com recorte de gênero. Assim, no que diz respeito à composição do déficit habitacional segundo o sexo do responsável pelo domicílio, o relatório da Fundação revela que as habitações nas quais pessoas do sexo feminino são a principal referência familiar compõem parcela majoritária do déficit habitacional observado no Brasil (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 153). Conforme será demonstrado a seguir, no período de 2016 a 2019, que corresponde ao lapso temporal de observação da Fundação, houve um aumento progressivo no número de moradias em situação de déficit habitacional que estão sob gestão de mulheres.

No ano de 2016, o relatório aponta que as mulheres eram responsáveis por aproximadamente 3,1 milhões dos domicílios atingidos pelo déficit habitacional no país. Em termos percentuais, essa cifra corresponde a 54,3% dos domicílios déficit. De acordo com a Fundação, essa situação varia regionalmente e, no referido ano, a região Sudeste concentrou cerca 56% dos domicílios déficit sob a chefia de mulheres, o que equivale numericamente ao montante de 1,2 milhões de moradias (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 35).

Em 2017, as estimativas revelam que as mulheres foram responsáveis por 3,3 milhões dos domicílios afetados pelo déficit habitacional. No mencionado ano, esse déficit habitacional apresenta maior incidência na região Nordeste, onde as mulheres eram as

responsáveis por cerca de 56,8% dos domicílios com déficit, o que corresponde a cifra de 1,1 milhões de moradias (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 68).

Na sequência, constata-se que, no ano de 2018, as mulheres foram responsáveis por 3,4 milhões de domicílios em situação de déficit habitacional no país, o que representa aproximadamente 58,1% do total de habitações nessa condição. No referido ano, a região Sudeste concentrou 61,3% dos domicílios com déficit, cerca de 1,3 milhões de moradias (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 101). Importa salientar aqui que, embora o número total de domicílios atingidos pelo déficit habitacional no Brasil tenha sofrido uma redução no ano de 2018 (conforme destacado anteriormente o déficit caiu de 5,9 milhões de domicílios, em 2017, para 5,8, em 2018), o montante de domicílios em situação de déficit chefiados por mulheres experimenta um aumento em 2018, tanto em termos numéricos como percentuais.

No ano de 2019, os domicílios com déficit em que mulheres eram responsáveis pela gestão familiar alcançam a marca de 3,5 milhões, o que corresponde a 60% das moradias em situação de déficit habitacional no Brasil. Nesse ano, o Sudeste despontou novamente como região com os níveis mais agudos de déficit habitacional em função do sexo, onde 62,3% dos domicílios em déficit possuíam como responsáveis mulheres, percentual que representa a aproximadamente 1,4 milhões de moradias (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 134).

Na mesma linha, os dados da segunda edição do estudo “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”, divulgado em outubro de 2022 pelo IBGE revelam que a precariedade e a inequidade das moradias afetam de maneira significativamente desproporcional mulheres pretas ou pardas. Os imóveis próprios desse segmento populacional costumam ser (a) menores, com (b) pior inserção na infraestrutura urbana e com (c) maior proporção de informalidade em relação à documentação (IBGE, 2022, p. 6-7).

De acordo com o documento: (a) os domicílios da população preta ou parda têm cerca de um cômodo a menos que os da população branca e, em todas as unidades de federação, o número de cômodos dos domicílios de pessoas brancas se mostrou superior; (b) considerando a população residente em domicílios próprios, 27,8% das pessoas de cor/raça branca residiam, em 2019, em domicílios sem esgotamento por rede coletora ou pluvial, enquanto essa realidade alcançava 45,9% das pessoas pardas, e 36% das pessoas de cor/raça preta (desigualdades semelhantes foram identificadas também com relação ao acesso à rede de abastecimento de água e à coleta de lixo); (c) a população parda e preta também é acometida por maior insegurança da posse e informalidade, já que, enquanto entre a população residente em domicílios próprios, 20,8% das pessoas pardas e 19,7% das pessoas pretas residiam em domicílios sem documentação da propriedade, entre pessoas brancas esse percentual reduz

para quase a metade, ficando no patamar de 10,1% (IBGE, 2022, p. 6-7).

No ano de 2024 o IBGE divulgou o resultado da síntese dos indicadores sociais do país, referentes as coletas por domicílio do ano de 2023. Segundo as tabelas 3.18 e 3.21 divulgadas pelo IBGE (2024), as mulheres pretas ou pardas, da faixa etária entre 15 a 29 anos formam o grupo mais numeroso em termos de domicílios com ônus excessivo com aluguel e domicílios próprios sem documentação em áreas urbanas (irregulares), respondendo por 5,6 % e 16,9%, respectivamente. Isso demonstra que esse grupo é o que mais suporta diferentes e complexas desigualdades sociais (existenciais e de recursos). De certo modo, esses dados demonstram a sobreposição de desigualdades e de vulnerabilidades sociais a que está sujeito esse grupo.

Inegavelmente, os dados colacionados aqui permitem inferir que o déficit habitacional tem atingido mais fortemente as mulheres pretas ou pardas. Essa problemática é tão complexa e multifacetada que alguns segmentos da população feminina experimentam os seus impactos de modo desproporcional. Nesse sentido, as mulheres pretas ou pardas ocupam uma posição especialmente vulnerável, em razão da intersecção dos fatores raça e gênero. Essa situação pode ser evidenciada com ainda mais clareza a partir da análise das informações compiladas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a seguir apresentadas.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) elaborou, em 2015, um relatório denominado “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça”, com a intenção de oferecer um panorama do cenário brasileiro. Entre os dados veiculados no relatório, está um indicador específico relativo ao percentual de domicílios segundo sexo e cor/raça do chefe do domicílio. De acordo com esse indicador, 27,7% dos domicílios são chefiados por mulheres pretas ou pardas, o que corresponde a 14,3 milhões de moradias (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015).

Outro indicador extremamente pertinente apresentado pelo Instituto diz respeito à proporção de domicílios com abastecimento adequado de água potável, de acordo com sexo e cor/raça do chefe de família. Nesse sentido, observa-se que 96,1% dos domicílios chefiados por mulheres brancas dispõem de abastecimento adequado de água, enquanto 92,1% dos domicílios chefiados por mulheres pretas ou pardas contam com esse mesmo serviço (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015). Essa diferença de quatro pontos percentuais pode ser considerada como um indicativo que corrobora com a tese advogada neste artigo de que as mulheres negras vivenciam mais intensamente os efeitos das misérias urbanas e habitacionais.

Além disso, o Instituto também sistematiza a proporção de domicílios com esgotamento sanitário adequado, por sexo e cor/raça do chefe do domicílio. Os dados revelam que 83,1% dos domicílios chefiados por mulheres brancas contam com esgotamento sanitário

adequado, ao passo que 68,8% dos domicílios chefiados por mulheres dispõem desse serviço (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015). A diferença é expressiva, alcança 14,3 pontos percentuais, evidenciando, com nitidez, as disparidades existentes no Brasil no que toca ao acesso ao solo urbano e habitação de qualidade aos diferentes grupos sociais.

A partir de um cruzamento dos dados divulgados pela Fundação João Pinheiro (FJP), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é possível afirmar que um número significativo de mulheres pretas ou pardas ainda vivencia uma situação de precariedade urbana e habitacional no país. As informações analisadas demonstram, preponderantemente, que a desigualdade não está relacionada tão somente à pobreza, mas vincula-se de forma direta e imediata à cor de pele e ao gênero.

Isso denota a necessidade de uma atuação mais incisiva do Estado no combate à segregação socioespacial, sobretudo a partir da implementação de políticas públicas interseccionais. Com efeito, faz-se necessário promover a inclusão social dessas mulheres, a fim de que possam exercer de fato a cidadania positivada na Constituição Federal de 1988, que compreende, entre outros aspectos, o acesso ao solo urbano e à moradia. Esses direitos, conforme apontam Mastrodi e Batista (2018, p. 880), não podem permanecer à mercê da vontade política. É preciso encarar o problema da desigualdade étnico-racial e de gênero de modo consciente e comprometido. Ademais, as cidades precisam cumprir a sua função social proporcionando igualdade de acesso aos bens e equipamentos públicos, em especial à moradia digna.

Conforme os dados apresentados, a interseccionalidade vai muito além de contemplar identidades múltiplas, coloca-se como “uma lente analítica sobre a interação estrutural em seus efeitos políticos e legais”, apontando “como e quando mulheres negras são discriminadas e estão mais vezes posicionadas em avenidas indenitárias” (Akotirene, 2019, p. 37), o que acentua vulnerabilidades, exclusões e privação de direitos.

O espaço urbano que constitui a cidade deve ser heterogêneo, quanto mais rico em termos étnico-raciais, culturais e sociais, melhor. Isso porque a cidade é, por sua própria natureza, o local da diversidade, da troca, dos fluxos, da interação e, deveria proporcionar a inclusão, fortalecendo o sentimento de pertencimento de todos os cidadãos. Do mesmo modo, o exercício de um direito humano à moradia deve ser viabilizado a todos, a partir de dinâmicas territoriais que privilegiem a integração urbana e não a segregação socioespacial, como se tem observado. Logo, compreende-se que a exclusão urbana e habitacional suportada por mulheres pretas ou pardas torna evidente a necessidade de adoção de políticas públicas com perspectiva

interseccional, vocacionadas a enfrentar essa problemática com maior seriedade e comprometimento aos direitos humanos.

CONCLUSÃO

O espaço urbano constitui-se não apenas como um local físico, mas, em especial, como um ambiente que engloba relações sociais, econômicas, políticas e culturais que determinam a sua produção. No Brasil, a ideia que todas as pessoas compartilhem desse ambiente de modo igualitário e inclusivo, exercendo uma participação ativa na criação e reprodução da cidade, usufruindo de seus benefícios e oportunidades, independente da origem étnica, classe social, gênero ou qualquer outro elemento que caracteriza diferentes grupos, tem sido permanentemente esquecida. Com efeito, dinâmicas excludentes têm guiado os processos urbanos no país, produzindo sérias consequências, em particular, no que diz respeito ao acesso à moradia adequada.

Neste artigo, buscou-se explorar como a persistente discriminação étnico-racial e de gênero é um componente relevante para a configuração desse cenário. Notadamente, a discriminação trata-se de uma ferida latente que precisa ser suturada. Conforme observado ao longo da análise aqui proposta, esse fenômeno assume, no contexto urbano e habitacional brasileiro, formas diversas, desde a negação velada de oportunidades equitativas de vivenciar a cidade e estabelecer moradia adequada, até à segregação socioespacial explicitada a partir da própria legislação urbanística.

Precisamente, o Estado brasileiro desempenhou uma função de destaque ao longo de toda a história urbana do país, articulando políticas públicas urbanísticas e habitacionais com forte apelo segregacionista. Sob esse prisma, percebe-se que as dinâmicas de pertencimento territorial privilegiaram um conjunto muito particular de sujeitos, que detinha poder e influência no cenário econômico. Com efeito, o ente estatal priorizou o atendimento das necessidades urbanas e habitacionais das camadas sociais mais abastadas em detrimento das demandas oriundas dos segmentos populacionais mais vulneráveis, majoritariamente compostos por pessoas pretas ou pardas.

Nesse sentido, observou-se que, a partir da análise de dados indiretos sistematizados pela Fundação João Pinheiro (FJP), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as mulheres negras ou pardas têm enfrentado uma realidade particularmente desafiadora e desigual, suportando de forma mais intensa os efeitos da discriminação étnico-racial no cenário urbano. Com relação a esse ponto,

salientou-se que a mulher negra ocupa um lugar marcado pela intersecção de múltiplos elementos de opressão amplamente reconhecidos, dentre os quais se destacam os marcadores de raça e gênero. Reconhecer isso e buscar medidas concretas para reverter essa condição é fundamental, afinal a ideia que a mulher negra tem um lugar pré-estabelecido no ambiente urbano, situado às margens de qualquer estrutura social mínima não pode ser tolerada.

À medida que se examinam os dados relativo à população negra feminina, constata-se a complexidade da discriminação racial e de gênero. Nessa perspectiva, fica claro que soluções superficiais não serão suficientes. A mudança do cenário urbano e habitacional requer ações concretas, como a implementação de políticas públicas interseccionais. Para além disso, a reconfiguração desse cenário exige um esforço conjunto do Estado e da sociedade, a partir da mobilização do sistema legal e da conscientização social. A conjugação dessas medidas tem o potencial de conduzir à construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, na qual e todas possam desfrutar dos espaços urbanos e do direito humano à moradia.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Sérgio. ANDRADE, Luis Aureliano Gama. **Habitação e poder:** da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade.** São Paulo: Sueli Carneiro; Pôlen, 2019.
- BRASIL. [Constituição (1998)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília, DF, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/lei/112288.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.
- BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.
- COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade.** São Paulo: Boitempo, 2021.
- CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista estudos feministas**, v. 10, p. 171-188, 2002. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ397j8fSBQQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 ago. 2025.

DELGADO, Richard; STEFANCIC, Jean. **Teoria crítica da raça**. São Paulo: Contracorrente, 2021.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: o legado da raça branca**. 5.ed. São Paulo: Globo, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil - 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021a. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021b. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia [et al.] (orgs.). **Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 27-34.

HELENE, Diana. Gênero e direito à cidade a partir da luta dos movimentos de moradia. **Cadernos Metrópole**, v. 21, p. 951-974, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/VwmjbkMZB7PYMvxTwZrXf9t/?lang=pt#>. Acesso em: 27 jul. 2025.

IBGE. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. 2. ed. 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101972_informativo.pdf. Acesso em: 17 ago. 2025.

IBGE. **Síntese dos indicadores sociais: Tabelas**. 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=42003&t=resultados>. Acesso e: 18 ago. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_habitacao_saneamento.html. Acesso em: 10 ago. 2025.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MASTRODI, Josué; BATISTA, Waleska Miguel. O dever de cidades incluentes em favor das mulheres negras. **Revista de Direito da Cidade**, v.10, n. 2, p.862-886. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31664>. Acesso em: 10 ago. 2025.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez Editora, 2010. p. 68-107.

RAMIL, Vitor. **Délibáb**. [Rio de Janeiro, Brasil]: [Satolep Music], [2010].

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1334–1356, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/31328>. Acesso em: 17 ago. 2025.

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

ROLNIK, Raquel. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. In: SANTOS, Renato Emerson dos (Org.). **Diversidade, espaço e relações etnico-raciais**: o negro na geografia do Brasil. São Paulo: Autêntica, 2007.

SCHONARDIE, Elenise Felzke. Direitos humanos e desigualdades sociais: alguns aspectos teóricos para sua compreensão e mensuração. In, **Direitos humanos e democracia** [recurso impresso e eletrônico] : anuário do programa de pós-graduação em Direito da Unijuí – 2024 / organizadores Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth, Joice Gracie Nielsson, Daniel Rubens Cenci – Ijuí : Ed. Unijuí, 2024.

SCHONARDIE, Elenise Felzke; SOUZA, Carina Lopes de. Direito à moradia e vulnerabilidade social: Uma análise dos reflexos da política econômica neoliberal na financeirização habitacional a partir do recurso extraordinário 860.361/SP. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 13, n. 25, p. e16052, 2025. DOI: 10.21527/2317-5389.2025.25.16052. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br>. Acesso em: 5 jul. 2025.

THERBORN, Göran (org.). **Inequality of the world**: new theoretical frameworks, multiple empirical approaches. Londres: Verso, 2006.