



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO
Setor Bancário Norte, Quadra 01, Bloco F, Edifício Palácio da Agricultura - Bairro Asa Norte - CEP 70040-908 - Brasília - DF - www.dpu.def.br
Sede da Defensoria Pública da União

NOTA TÉCNICA Nº 15 - DPGU/SGAI DPGU/GTM DPGU

Em 18 de dezembro de 2023.

NOTA TÉCNICA DO GT MORADIA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS SOBRE A ADFP N. 973

Introdução

Trata-se de pedido de manifestação encaminhado ao Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários da Defensoria Pública da União por sua Secretaria de Ações Estratégicas, para fins de sugestão de medidas que possam ser contempladas no Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra, a ser instituída no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 973, sob análise do Supremo Tribunal Federal.

No âmbito do direito à moradia, destacam-se três pontos a serem observados que são pertinentes à temática: a) o combate à pobreza e à miséria, como fator de exclusão social da pessoa negra e de condições dignas de habitação; b) a necessidade de adoção de políticas ambientais efetivas, de forma a se atenuar o racismo ambiental e; c) a atenção aos efeitos da gentrificação e a garantia do acesso à cidade na implementação de programas públicos de habitação, como o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Em síntese, as medidas socioeconômicas indicadas se justificam como mecanismos para evitar o aprofundamento da desigualdade social, que reforça o racismo institucional e a morte da população negra.

A seguir, examinar-se-á ponto a ponto as medidas sugeridas.

I – O fator econômico como elemento de recrudescimento do racismo e de negação ao direito à moradia adequada à pessoa negra

De início, é certo que não se pretende uniformizar a situação das diversas coletividades negras espalhadas pelo território nacional, desconsiderando ou minorando a significação de suas identidades próprias, como culturais e regionais. Seria reforçar o racismo estrutural reduzir a história dessas pessoas à reminiscência da escravidão.

Contudo, não há como ignorar os efeitos da escravidão como projeto viabilizador do modo de produção capitalista, resultando na criação de sujeitos raciais, e que tem como marco caracterizador a degradação da população negra e seu tratamento como humanidade à parte, excedida como detritos humanos[1]. De fato, tal consideração gerou ao longo da história uma miríade de pensamentos e políticas discriminatórias.

No final do século XIX e início do século XX houve a proliferação da corrente eugenista no país, que defendia o embranquecimento da população como caminho para a evolução da sociedade, tal qual argumentado por Oliveira Vianna no livro “Evolução do Povo Brasileiro”[2]. A disseminação deste pensamento levou à adoção de legislações abertamente racistas, como pode ser observado na edição do Decreto nº 528, de 1890, da recém proclamada República Brasileira:

Art. 1º É inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indígenas da Asia, ou da Africa que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas.

(...)

Art. 20. Todo o proprietário territorial, que desejar collocar immigrantes europeus em sua propriedade, tem direito aos favores constantes deste decreto, desde que sejam preenchidas as condições aqui estipuladas. (g.n.)

Outro exemplo advindo dessa ideia ocorreu já sob o chamado Estado Novo, em 1945, durante o governo Vargas, ao estabelecer como política migratória a verificação da prevalência de características caucasianas como regra de admissão de migrantes:

Art. 2º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional.

Por consequência, a integração da população negra foi sempre posta à margem da sociedade brasileira, sendo negado o acesso a políticas de cidadania e participação na vida econômica e política do país, o que condenou a maior parte de seus integrantes a um ciclo de pobreza, miséria e privação de direitos sociais mais básicos.

A perpetuação de tal cenário chega à atualidade, como pode ser demonstrado no estudo realizado pela PNAD Covid-19 (IBGE, 2020b), que aponta um **quadro de exclusão do mercado de trabalho formal às negras e negros cerca de 10 pontos percentuais superiores às contrapartes brancas** ao longo do ano de 2020[3]:

Dados de ocupação por cor ou raça e sexo – Brasil (2020)

Indicadores	Maio				
	Total	Mulheres negras	Mulheres brancas	Homens negros	Homens brancos
Pessoas na força de trabalho (1 mil)	94.533	21.020	19.595	29.104	23.637
Taxa de participação (%)	55,6	44,6	49,6	63,6	66,7
Taxa de desocupação (%)	10,7	13,8	10,5	10,7	8,2
Taxa de informalidade (%) ¹	37,2	41,4	31,8	41,6	32,7
Indicadores	Junho				
	Total	Mulheres negras	Mulheres brancas	Homens negros	Homens brancos
Pessoas na força de trabalho (1 mil)	95.264	21.272	19.645	29.685	23.594
Taxa de participação (%)	56,0	44,9	49,7	64,5	66,8
Taxa de desocupação (%)	12,4	16,1	12,0	12,5	9,3
Taxa de informalidade (%)	37,3	41,5	31,1	42,3	32,9
Indicadores	Julho				
	Total	Mulheres negras	Mulheres brancas	Homens negros	Homens brancos
Pessoas na força de trabalho (1 mil)	93.737	20.598	19.141	29.391	23.540
Taxa de participação (%)	55,1	43,5	48,5	63,9	66,4
Taxa de desocupação (%)	13,1	17,6	13,0	12,7	9,5
Taxa de informalidade (%)	36,2	39,3	29,2	41,9	32,2

A exclusão dessa parcela da população negra do trabalho formal não só expõe uma maior vulnerabilidade nas relações laborais, mas também no acesso a políticas securitárias para lidar com eventos como invalidez, morte, desemprego, dentre outros, normalmente suportado pelo sistema previdenciário, o que aprofunda o risco social a que os negros e negras estão sujeitos.

Tal quadro geralmente é acompanhado de uma série de outras privações, como piores condições de moradia, ausência de acesso a saneamento básico e serviços públicos, cenário que aflige a maior parte da população pobre do país, como no processo de favelização dos grandes centros urbanos, ocupado em maior parte pela população negra.

Nesse sentido, dados divulgados pelo IBGE em 2020^[4] apontam que **7 em cada 10 pessoas que moram em casas com algum tipo de inadequação são pretos ou pardos**, e, em recente estudo do Datafolha^[5], **3 em cada 10 brasileiros – sendo dois deles negros – ainda moram de aluguel, em ocupações ou de favor com outras pessoas**.

Como se vê, a população negra está relegada a setores menos privilegiados e mais precarizados da economia^[6] e, por consequência, aos piores espaços de ocupação do meio urbano. Por isso, revela-se primordial a ampliação de políticas afirmativas pelo Estado brasileiro para concretização dos direitos econômicos e sociais dessas pessoas, como o direito ao trabalho, à seguridade social e à moradia digna como instrumento de combate ao racismo institucional.

Priorizá-los nessas políticas é criar condições de igualdade de oportunidades que têm o condão de romper o ciclo de pobreza e miséria que atinge com maior brutalidade as pessoas negras em comparação com outros segmentos sociais.

II – O fator ambiental: a população negra e a maior tendência à vitimização em tragédias ambientais

Outro ponto relevante que deve ser mencionado é a adoção de medidas preventivas que atenuem as consequências dos desastres ambientais, que afetam de forma mais significativa a população negra.

Trata-se de efetivação da chamada justiça ambiental, aqui conceituada como conjunto de medidas que garantem que nenhum grupo de pessoas, seja com base em etnia, raça ou classe social, seja sobrecarregado de maneira desproporcional pelas consequências ambientais negativas resultantes de operações econômicas e políticas^[7].

Infelizmente, o Brasil ainda está longe da concretização de tal objetivo. Segundo o painel do Serviço Geológico do Brasil^[8], vinculado ao Ministério de Minas e Energia, o país tem 3,9 milhões de pessoas que vivem em 13.297 áreas de risco, das quais 4 mil localidades são classificadas como de "risco muito alto" de deslizamentos e inundações e 9.291 como de "risco alto". O mesmo levantamento aponta que **62% dessas pessoas em área de risco são negras**.

Como exemplo dessa desigual distribuição racial das vulnerabilidades ambientais, citamos o emblemático caso de Brumadinho/MG.

O grupo de pesquisa e extensão Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS), formado por acadêmicos que se propõem a refletir sobre as múltiplas interfaces entre o setor extrativo mineral e a sociedade, conduziu uma análise detalhada sobre as características socioeconômicas da população impactada pelo colapso da barragem em Brumadinho ocorrido no ano de 2019.

Os dados apresentados no relatório intitulado "*Minas não há mais: avaliação dos aspectos econômicos e institucionais do desastre da Vale na bacia do rio Paraopeba*," revelam que, nas proximidades do local do desastre, a presença de população negra e de baixa renda era mais significativa.

Destaca-se que a população residente na área identificada metodologicamente como afetada pelos rejeitos da mineradora Vale em Brumadinho era predominantemente composta por indivíduos não brancos (63,8%), uma percentagem superior às médias municipais (52,5%) e estaduais (54,6%), incluindo áreas rurais (respectivamente, 59,8% e 59,5%). Nas áreas mais impactadas, como Parque Cachoeira e Córrego do Feijão, os percentuais de não brancos alcançavam 70,5% e 58,8%, respectivamente. Em 2010, ano do censo utilizado na pesquisa, a média de rendimento nominal mensal para pessoas com mais de 10 anos de idade na área investigada foi de R\$ 475,25, o que representa 7% a menos que o salário-mínimo vigente na época[9].

Portanto, a implementação de um plano efetivo de prevenção a desastres ambientais, em todos os níveis federativos, com inclusão de coobrigados nos setores públicos e privados para mitigação e reparação dos efeitos quando causadores, constitui não só medida de promoção da justiça ambiental, mas de combate aos deletérios efeitos do racismo ambiental, que coloca populações negras e outras não-brancas como as principais e potenciais vítimas dos efeitos de calamidades e desastres.

III – Da adequação das políticas públicas de habitação ao combate à gentrificação e no acesso à cidade da população negra

Por fim, há de se reconhecer a relevância do papel das políticas públicas de habitação para viabilizar o acesso da população negra à moradia adequada. Segundo dados obtidos junto ao Ministério da Cidadania em abril de 2017[10], quase 70% dos beneficiários de habitação social fomentada pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) são negros.

Contudo, embora a Lei regente do PMCMV preveja expressamente a adequação ambiental e de infraestrutura de empreendimentos ligados ao programa (art. 5º-A da Lei nº 11.977/09), estudos vêm apontando para um desvirtuamento dos imóveis disponibilizados pelo programa, com priorização de interesses financeiros das construtoras em detrimento a uma maior inclusão social e urbana de seus beneficiários que, como visto, são majoritariamente negros.

Para além dos já conhecidos defeitos de construção dos imóveis, que em levantamento de 2018 da Controladoria-Geral da União (CGU) assolava 56% dos empreendimentos ligados ao PMCMV[11], há também efeitos deletérios na chamada gentrificação, entendido como processo de expulsão/interdição das pessoas de baixa renda das áreas urbanas mais centrais em prol do interesse imobiliário de classes mais abastadas[12].

Nesse sentido, estudo divulgado em 2020 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)[13] sobre a ocupação espacial dos negros no Município de Salvador/BA indicou uma correlação entre a localização dos empreendimentos do PMCMV – cujos beneficiários eram estimados em 96% de negros – e as áreas com menor Valor Unitário Padrão do IPTU local, concluindo que “sobrepondo os empreendimentos do MCMV à distribuição dos negros pelos setores censitários com dados de 2010 do censo demográfico, observa-se a manutenção da população negra nos lugares mais afastados, onde ela já se concentrava, sugerindo que o MCMV não reduziu a segregação espacial racial”.

Estudos do mesmo jaez fora realizados sobre empreendimentos do PMCMV em cidades de menor porte em diversas regiões do país, sendo harmônicos no sentido de apontarem “a forma como o poder público se nega a prover melhores localizações e oferta de serviços à população atendida”[14], gerando “descontentamento das pessoas em relação à distância de suas moradias para lugares, como: creche, escola, universidade, hospital, posto de trabalho, comércio, centro da cidade, entre outros” [15]. Não é pois, de todo descabida a dura conclusão de um deles:

“Os recursos investidos nem sempre determinam a distribuição, dimensionamento ou qualidade dos espaços públicos, revelando o descuido e incapacidade profissional quando as áreas comuns são tratadas como espaços residuais, concentrados nas bordas do assentamento, resultando em espaços mortos, quanto tantos moradores têm um histórico de trabalho informal em áreas de grande centralidade. Para quem mesmo que são produzidas tais moradias? Qual foi mesmo o ponto de partida?”[16] (g.n.)

Portanto, entende-se que o enfrentamento do racismo institucional na política nacional de habitação e em seus respectivos programas deverão considerar os efeitos da gentrificação sobre a população negra e as formas de se evitar tais práticas, garantindo-se o efetivo acesso à cidade e aos serviços públicos essenciais aos seus beneficiários.

Considerações finais

Por fim, lembramos que o debate sobre o racismo institucional e morte da população negra perpassam pelo discurso econômico. Não há efetivo combate a tais práticas se não houver a concretização de direitos econômicos e sociais, como o direito à moradia digna, condições de habitabilidade e subsistência que ensejam a concretização do mínimo existencial da população negra.

Brasília, 18 de dezembro de 2023.

EDUARDO NUNES DE QUEIROZ

Coordenador do GT Moradia e Conflitos Fundiários

RAPHAEL DE SOUZA LAGE SANTORO SOARES

Membro do GT Moradia e Conflitos Fundiários

[1] MBEMBE, Achille. *Crítica da Razão Negra*. São Paulo: n-1 edições, 2022, p. 229.

[2] MAIA, Kenia Soares et al. *O Brasil e a lógica racial: do branqueamento à produção de subjetividade do racismo*. Psicologia Clínica, 2018, p. 278-279.

[3] SILVA, Tatiana Dias; et al. *Trabalho, população negra e pandemia: notas sobre os primeiros resultados da PNAD COVID-19*. 2020, p. 9. <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10303>>. Acesso em 18/12/2023.

[4] Retirado do sítio <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/11/no-pais-7-em-cada-10-que-moram-em-casas-com-algum-tipo-de-inadeguacao-sao-pretos-ou-pardos.shtml>> acesso em 17.12.2023

[5] Retirado do sítio <https://www.terra.com.br/nos/moradia-propria-ainda-e-uma-realidade-distante-para-a-populacao-negra.ce03006c813ebbcce729467017141b0fih3s3x6g.html?utm_source=cljpbboard>. Acesso em 17.12.2023

[6] ALMEIDA, Sílvio. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018, p. 160.

[7] HERCULANO, Selene. *O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental*. Revista de gestão integrada em saúde do trabalho e meio ambiente, v. 3, n. 1, 2008, p. 02.

[8] Retirado do sítio < https://www.terra.com.br/nos/moradia-propria-ainda-e-uma-realidade-distante-para-a-populacao-negra-cc03006c813ebbce729467017141b0fih3s3x6q.html?utm_source=clipboard>. Acesso em 18/12/2023/

[9] MENEZHINI, Nancy Vidal et al. *Racismo Ambiental e acesso à Justiça pela via dos direitos: Uma reflexão sobre o desastre ambiental em Brumadinho e os desafios para a concretização da Agenda 2030*. J²-Jornal Jurídico, v. 4, n. 2. 2021. p. 100.

[10] Fonte: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2020/Como-a-habita%C3%A7%C3%A3o-social-tem-colaborado-para-o-racismo-estrutural>. Acesso em 18/12/2023.

[11] Fonte: <https://caubr.gov.br/rede-globo-56-dos-imoveis-do-minha-casa-minha-vida-apresentam-falhas-de-construcao/>. Acesso em 18/12/2023.

[12] Fonte: <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/78/gentrificacao>. Acesso em 18/12/2023.

[13] Fonte: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210304_bapi_26_artigo_8.pdf. Acesso em 18/12/2023.

[14] RIBEIRO, José Lucas Costa e FAÇANHA, Antônio Cardoso. *Política Habitacional e a Cidade: o Programa Minha Casa Minha Vida na produção do espaço urbano na cidade de Altos-PI*. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/download/64605/36135/314435>. Consulta em 18/12/2023.

[15] LEITE, Ane Caroline Rodrigues. *Descortinando a Gentrificação: o caso do Programa Minha Casa Minha Vida na fronteira da segregação*. Dissertação (Mestrado em Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável), Universidade Federal do Cariri: 2019, p. 111-112.

[16] CARDOSO, Ana Claudia Duarte et al. *Os efeitos do Programa Minha Casa Minha Vida: a dimensão urbana do pacote econômico*. Disponível em: <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2014/os-efeitos-do-programa-minha-casa-minha-vida.pdf>. Consulta em 18/12/2023.



Documento assinado eletronicamente por **Raphael de Souza Lage Santoro Soares, Membro do GT**, em 18/12/2023, às 13:55, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Nunes de Queiroz, Coordenador do GT**, em 18/12/2023, às 14:30, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **6739420** e o código CRC **7751B93F**.