

## O DEVER DE CIDADES INCLUDENTES EM FAVOR DAS MULHERES NEGRAS

## THE DUTY OF INCLUSIVE CITIES IN FAVOR OF BLACK WOMEN

Josué Mastrodi<sup>1</sup>Waleska Miguel Batista<sup>2</sup>**Resumo**

Neste artigo, afirmamos que o planejamento urbano das cidades deve se preocupar com a inclusão social e bem-estar de todos os habitantes, assim como ilustrado originalmente por Henri Lefebvre e pelos diplomas normativos internacionais e nacionais. Desta forma, o espaço urbano deve ser incluyente, na iminência de combater as discriminações e preconceitos naturalizados e normalizados contra os grupos marginalizados, ora por motivos étnicos, ora de gênero, ora por classe. Em nosso recorte, estudamos a condição marginal das mulheres negras, que possuem maiores obstáculos para terem acesso a moradia adequada, pois estão em condição de maior vulnerabilidade por pertencerem, minimamente, a dois grupos marginalizados, a tal ponto de não exercerem a cidadania de forma plena. O Estatuto da Igualdade Racial reconhece a inferiorização a que as mulheres negras são submetidas, e estabelece mecanismos para o combate a esta segregação nas cidades. Evidenciamos a condição das mulheres negras por meio de revisão bibliográfica e de análise de dados do IBGE e do IPEA. Concluímos que a desigualdade racial existente em todos os âmbitos sociais faz com que as mulheres negras sejam mantidas à margem do espaço urbano.

**Palavras-chaves:** Espaço Urbano; Direito à Cidade; Mulheres Negras; Estatuto da Igualdade Racial; Moradia.

**Abstract**

In this article, we estate that urban planning must have as its basis preoccupation with social inclusion and improvement of well-being of total population, just like originally exposed by Henri Lefebvre and prescribed by a series of local and international Law. In this way, urban space should be inclusive in such an extent to combat discrimination and prejudices which are normalized and naturalized against marginalized groups, whether of ethnic, gender or class motives. In this study we analyze the social condition of black women and their major obstacles for accessing adequate housing. Black women are put in a more vulnerable condition because they belong to two marginalized groups. Citizenship is commonly denied to them whether because they are women, or black or both. Brazilian Racial Equality Statute recognizes the inferiority to which black women are subjected, and establishes mechanisms for their inclusion in the cities. We evidence the condition of black women through bibliographic review and data analysis of IBGE and IPEA. We conclude that racial inequality in urban space is a very factor of social unsustainability of cities, it is an obstacle for black women to fully exercise their citizenship.

---

<sup>1</sup> Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo. Professor da Faculdade de Direito da PUC-Campinas. Professor do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Sustentabilidade da PUC-Campinas. E-mail: mastrodi@puc-campinas.edu.br

<sup>2</sup> Mestranda em Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. E-mail: mbwaleska@gmail.com

**Keywords:** Urban Space; Right to the City; Black Women; Racial Equality Statute; Housing.

## INTRODUÇÃO

O direito à cidade<sup>3</sup> foi originalmente estudado por Henri Lefebvre (1968) a partir de uma linguagem filosófica e urbanística, com a finalidade de compreender a cidade como um local de habitação e convivência, porém transformado segundo as mudanças da industrialização e urbanização.

Em seu estudo seminal, esse autor afirma que o tecido urbano deveria refletir um modo de viver que permitisse às pessoas participarem das experiências da cidade industrial e urbanizada, pois se espera que seja o local de habitação de todos (LEFEBVRE, 2001, p. 19). Entretanto, os seus espaços foram definidos pelos critérios de valor de troca, sempre em medida muito maior que por meio de seu valor de uso.

Aplicado à cidade, o valor de uso se refere ao direito de viver, morar e conviver na cidade, se refere ao valor dado pelas pessoas ao uso que fazem dos parques, das escolas, do comércio. Já o valor de troca tem a ver com o preço de mercado dado à cidade e a seu território. Nesta perspectiva, o uso desta cidade, ou de seus equipamentos públicos, é permitido apenas aos que puderem 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 presença de pessoas de renda mais baixa nos locais mais urbanizados.

Como consequência dessa exploração do direito à cidade, a organização espacial e territorial tem ocorrido a partir das condições socioeconômicas de seus habitantes (BATTALUS; OLIVEIRA, 2016, p. 81), e também pela intolerância, marginalização e exclusão decorrentes de confrontos étnicos, religiosos e migratórios (HARVEY, 2013, p. 30). A desigualdade racial no acesso à terra e à moradia adequada<sup>4</sup> foi reconhecida pelo Estado brasileiro, visto que o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010) prescreve que o Poder Público tem o dever de garantir esses direitos à população negra, com especial atenção às mulheres negras, em razão de um confinamento histórico dos negros em áreas afastadas ou degradadas, e da reprodução e

---

<sup>3</sup> A Carta Mundial pelo Direito à cidade definiu este direito como “usufruto da cidade dentro dos princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social” (artigo 2º, parte a).

<sup>4</sup> A Recomendação n. 4 do Comitê da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirma que a moradia adequada deve ser dotada de infraestrutura urbana, não se limitando apenas à estrutura da unidade habitacional, mas também com atenção ao entorno do bairro e da cidade.

manutenção das desigualdades.<sup>5</sup> Os negros ainda integram o grupo das pessoas mais pobres e sua ascensão econômica é mais difícil que de brancos em mesma condição econômica.<sup>6</sup>

Aliás, quando os negros conseguem adquirir patrimônio, em regra, este fica concentrado em casas e automóveis, enquanto que a riqueza dos brancos se estende por investimentos e ações (BOBO, 2011, p. 23). Mas não devemos compreender que os bens a que os negros tenham acesso sejam entendidos como riqueza, porque são suficientes para eles viverem em condições mínimas. Isto não significa que esse grupo esteja incluído na sociedade, pelo contrário, adquirir esses bens não reduz, muito menos elimina as barreiras – historicamente, racistas – que este grupo enfrenta.<sup>7</sup> Por outro lado, a riqueza dos brancos permite que estes tenham acesso a outras coisas, muito além do mínimo existencial, a ponto de terem condições de exercer a cidadania de modo sempre mais efetivo.

Mesmo aqueles negros que moram em localidades mais consolidadas, acabam não usufruindo com a devida liberdade do direito à cidade por causa das hostilidades daqueles que pensam que ali não é o seu lugar (SILVA, 2012, p. 106).

Essas misérias urbanas<sup>8</sup> decorrem de um planejamento urbano excludente, voltado apenas para as necessidades das pessoas que gozam de poder econômico, político e social, de forma que podem realizar as suas vontades e satisfazer suas necessidades sociais em qualquer ponto do espaço território urbano. É justamente essa ampla liberdade atribuída a um grupo que condiciona (restringe) o exercício dessa mesma liberdade a outros grupos, que não conseguem usufruir da cidade, já apropriada pelo grupo anterior.

---

<sup>5</sup> Estudo feito por France Widdance Twine (1998) identificou que o racismo se mantém na sociedade brasileira, ainda que os habitantes insistam em afirmar a existência de uma democracia racial, justificada pelo argumento de que não há disparidades sociais entre brancos e negros. A autora apresenta o caso de empregadas domésticas de casas de classes média e alta que são, majoritariamente, negras e não recebem salários, sob o fundamento de que as empregadas são da família (“criadas”). Twine (1998, p. 34-35) afirmou que, embora essa situação reproduza condições escravagistas, os brancos continuam negando a existência do racismo.

<sup>6</sup> No tópico 3 deste estudo está apontado que a desigualdade racial é evidente ao se analisar os dados de acesso aos equipamentos públicos (muitas vezes, precários), as taxas de violências, as taxas de desemprego, mesmo que a população negra represente 55% de toda a sociedade.

<sup>7</sup> Possuir um carro não afasta a discriminação. Dependendo do modelo e marca, essa situação é o fator de preconceito. A mesma coisa acontece com a casa (residência): dependendo da localidade, o negro será visto como fora do seu lugar. A respeito dessa situação, Lélia Gonzalez e Carlos Hasenbalg (1982) afirmam que o local mais afastado dos centros foi destinado aos negros, que não tinham a condição de ser integrados naquele meio pelo fato de não serem brancos.

<sup>8</sup> Esta expressão foi utilizada por Tavolari (2016, p. 95) para se referir à situação degradante das pessoas marginalizadas e que são negativamente afetadas pelo planejamento urbano, a ponto de terem as suas vidas moldadas pela industrialização. Sabemos que há planejamento, todavia ele não atinge o direito de todas as pessoas da mesma maneira e, quando excludente, restringe o acesso à cidade ao grupo socialmente dominante.

A segregação urbana<sup>9</sup> faz com que ocorra uma diferença no modo de viver dentro da cidade, em que o acesso aos equipamentos públicos, ao mercado de trabalho e ao lazer não é igual para todos, de maneira que retroalimenta as desigualdades nas cidades (MARICATO, 2003, p. 152). Esta situação afronta os objetivos do desenvolvimento sustentável e as normas da ONU/Habitat, que estabelecem a igualdade de gênero e a busca por cidades incluídas, assim como outros preceitos internacionalmente reconhecidos,<sup>10</sup> reduzindo as possibilidades de que as cidades sejam socialmente sustentáveis.<sup>11</sup>

Em 2015, para se enquadrarem nos acordos internacionais celebrados pelo Brasil a respeito da sustentabilidade das cidades, 171 municípios brasileiros incorporaram as metas e indicadores dos objetivos do desenvolvimento sustentável por meio do Programa Cidades Sustentáveis (PCS), que pode ser implementado em níveis municipal e regional, para que as cidades promovam espaços equânimes e harmônicos para todos os grupos sociais (CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2017).

Nesse sentido, a Nova Agenda Urbana da ONU/Habitat III, aprovada pela Resolução da ONU n. 71/256, de dezembro de 2016, estabeleceu que as cidades devem conceder a todos os seus habitantes a capacidade de acesso aos recursos urbanos em igualdade de condições. Para isso, o documento internacional ilustrou que os grupos vulneráveis –como o das mulheres, indígenas, afrodescendentes e homossexuais– precisam integrar a agenda de políticas públicas urbanas.

De todos os pontos de inferiorização a que a população negra está submetida, neste trabalho apontamos, especificamente, a vulnerabilidade das mulheres negras, porque elas sofrem duplamente em razão da etnia e do gênero, já que incluídas em dois grupos

---

<sup>9</sup> Ermínia Maricato (2003, p. 154-155) afirmou que a segregação urbana ou ambiental faz com que se tenha uma segregação espacial, formando espaços legais e espaços ilegais. Para Maricato (2000, p.122-123), as cidades ilegais são compostas por um grupo que se encontra marginalizado em razão das forças econômicas e ideológicas que perpetuam as condições pré-republicanas, ou seja, segregacionista. Já as cidades legais são aquelas alcançadas por bens, serviços e equipamentos públicos (saneamento, saúde, educação etc.).

<sup>10</sup> Destacam-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), ratificado pelo Decreto do Executivo n. 591/2002, e a Declaração de Viena (1993), definiram que o direito à cidade está fundamentado no gozo dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, sem qualquer forma de discriminação em razão de gênero, idade, nacionalidade, grupo étnico e orientação política e religiosa.

<sup>11</sup> A Agenda 21 e a ONU/Habitat impõem a busca pelo desenvolvimento sustentável, que estará concretizado a partir do momento em que os aspectos social, ambiental e econômico estiverem equilibrados e sendo disponibilizados em igualdade para todos os habitantes das cidades, tendo a sustentabilidade como um direito fundamental (GUIMARÃES, 2017, p. 652-658). Nesse sentido, neste trabalho evidenciamos que as mulheres negras estão em condição de profunda desigualdade, o que reflete na sua situação econômica e ambiental.

marginalizados, reconhecidos como tais tanto pelas normas nacionais quanto pelas normas internacionais. Kerner (2012, p. 47-49) afirmou que fatores biológicos definem padrões de poder, em que “os homens brancos são considerados a norma do qual desviam todos aqueles que não reúnem essas características”, de modo que tanto o sexismo quanto o racismo se fundamentam na exclusão de mulheres e de negros.<sup>12</sup>

Por isso, o presente estudo pretende afirmar que o planejamento urbano deve combater a segregação decorrente da desigualdade de gênero e da desigualdade étnica dentro das cidades.

Dentre tantas metas a serem alcançadas para o planejamento urbano sustentável brasileiro, a partir da análise de dados secundários do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), do Mapa da Violência, do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e de revisão bibliográfica de livros e periódicos que tratam das desigualdades nas relações sociais, verificamos que a condição das mulheres negras é de fato muito precária. Estas não usufruem da cidade, ora porque estão trabalhando para sustentar a família, ora porque a violência as obsta o deslocamento a qualquer parte do território urbano, ora porque sequer sabem que possuem voz para reivindicar seus direitos, ora porque sofrem com as hostilidades das pessoas que as veem ocupando um espaço para o qual não foram convidadas.

Para combater essa realidade, os movimentos sociais pelo direito à cidade, em conjunto com os movimentos negros, passaram a lutar para que suas reivindicações fossem ouvidas e atendidas, com a finalidade de que as cidades sejam para as mulheres tão acessíveis quanto são para os homens, e sejam para os negros tão harmônicas e universais quanto elas são para os brancos.<sup>13</sup>

O PCS inclusive apontou a questão racial como um dos indicadores para avaliação das cidades. O próprio Estatuto da Cidade, publicado pela Lei n. 10.257/2001 e o Estatuto da

---

<sup>12</sup> A autora afirma que o gênero inclui as mulheres na esfera da vida doméstica e familiar, por outro lado a subordinam no âmbito do mercado de trabalho e da política. Quanto a etnia ou raça, não existe a inclusão, apenas a subordinação no âmbito do mercado de trabalho e da política, assim como a exclusão do Estado e da nação (KERNER, 2012, p. 51). Adverte a autora que, quanto ao gênero, a ordem de se manter as mulheres restritas ao ambiente doméstico atinge, principalmente, as mulheres que integram outros grupos marginalizados (KERNER, 2012, p. 51-52).

<sup>13</sup> Moreira (2017, p. 835-837) afirmou que os estudos da Teoria Racial Crítica definem que as questões de raça e racismo devem integrar todos os debates sociais, pois as estruturas práticas do direito ainda preservam e reproduzem a desigualdade racial pelos discursos, de forma que os brancos continuam tendo privilégios e os negros têm, no máximo, os direitos prescritos (mas não exercidos).

Metrópole, publicado pela Lei n. 13.089/2015, estabelecem que as cidades devem ser incluídas, a partir de uma gestão participativa.<sup>14</sup>

Em que pese esse arcabouço normativo de igualdade, na prática são normas que ainda não ultrapassam o limite da formalidade,<sup>15</sup> já que as mulheres negras não recebem tal proteção legislativa (as leis não são, em regra, aplicáveis), fazendo com esta desigualdade dificulte a existência de cidades socialmente sustentáveis.<sup>16</sup> Aliás, as experiências na cidade das mulheres brancas e das mulheres negras são diferentes.

Para comprovar a hipótese deste estudo, qual seja, que as mulheres negras não possuem, de fato, cidadania, argumentamos que a legislação nacional e internacional estabelece dispositivos a respeito de mecanismos que devem direcionar o planejamento urbano incluído e sustentável, de modo que negros e brancos se tornem materialmente iguais, e não apenas formalmente. A seguir, apontamos que as mulheres negras possuem barreiras sociais, econômicas e ambientais que dificultam, se não impedem, o exercício de sua cidadania. Ao final, ilustramos que o Estatuto da Igualdade Racial impõe ao Poder Público o dever de promover o direito à cidade para as mulheres negras.

## A LEGISLAÇÃO PARA CIDADES SUSTENTÁVEIS

O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, prescrevendo sobre a função social da cidade e da propriedade, impondo ao Poder Público o planejamento urbano que integre as necessidades de todos os habitantes da cidade.

A promoção dos espaços urbanos, iniciada com a Constituição de 1988, também determinou a criação do Ministério das Cidades, criado em 2003 para melhor organização das demandas sociais urbanas. A partir disso, foi criado também o Conselho das Cidades, em 2006, que estabeleceu a meta de incluir as mulheres nas emissões de registros de documentos que consagram a posse ou a propriedade de suas moradias, independentemente de seu estado civil como uma forma de contribuir para que as mulheres fossem inseridas como cidadãs.

---

<sup>14</sup> A participação para definição da política de ordenamento urbano faz com que as reivindicações apresentadas sejam colocadas em discussão. Isso não garante a implementação da política urbana, mas dá mais credibilidade ao objetivo a ser alcançado. A importância da participação coletiva quanto à definição do ordenamento da cidade pode ser mais bem compreendida em Mota e Beck (2017).

<sup>15</sup> Ou seja, por mais que existam normas antissegregacionistas, as estratégias sociais e políticas continuam caminhando na direção da segregação (LEFEBVRE, 2001, p. 98).

<sup>16</sup> No item 2 desta pesquisa será ilustrado que, no âmbito econômico, as mulheres negras ganham as menores remunerações ou estão entre as que possuem menor renda. No âmbito ambiental, as mulheres negras ocupam os espaços ambientais mais degradados ou mais distantes, sempre menos urbanizados, em especial sem saneamento básico.

O artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade prescreve que a política urbana tem a finalidade de promover cidades sustentáveis, “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Para isso, nos termos das normativas da ONU-Habitat, nas cidades é esperado que não haja discriminação nem em sua ocupação, nem em sua utilização, já que os direitos humanos a serem implementados devem ser exercidos sob a dimensão de ser valor de uso, ou seja, devem ser universais, acessíveis aos moradores por sua condição de cidadão e não por sua condição econômica. Contudo, tendo em vista o extenso rol de direitos fundamentais a serem materializados, será necessária a definição de objetivos explícitos para que uma política pública promova a concretização destes direitos, pois, certamente, a concretização dos direitos individuais de alguns grupos exigirá por parte do Poder Público um gasto do orçamento.

Segundo Henri Lefebvre (2001, p. 18-19), o tecido urbano das cidades ocidentais, no período pós-revolução industrial, é constituído “ao redor de uma ou várias cidades, antigas ou recentes,” sendo planejado conforme diretrizes de mercado. O autor ainda afirma que houve um planejamento estratégico para que cada espaço fosse ocupado com a função de beneficiar o crescimento do mercado, e não a coletividade (LEFEVBRE, 2001, p. 26).

Consequentemente, alguns espaços são ocupados por pessoas ricas, e outros, predominantemente, por pessoas pobres. A construção de condomínios fechados também contribuiu para barrar a entrada de pobres, de maneira que estas desigualdades desafiam a materialização da inclusão social (MARICATO, 2003, p. 152).<sup>17</sup> Além disso, os condomínios fechados afrontam a legislação urbanística, porque as vias e as praças, por definição legal, são bens de uso comum do povo (art. 99, I, do Código Civil), porém têm seu uso reservado exclusivamente aos moradores do condomínio (AGUIAR, 1996, p. 83-84).

Os planos de desenvolvimento das cidades não costumam apresentar preocupação com a busca de inclusão social mesmo tendo condições de promover debates a respeito de políticas públicas que cumpram com as metas das cidades sustentáveis. O Estatuto da Cidade apresenta mecanismos que podem contribuir para o bem-estar dos habitantes do ecossistema urbano, “possibilitando a gestão ordenada das cidades” (REIS; VENÂNCIO, 2016, p. 223).

---

<sup>17</sup> Os empreendimentos fechados criam barreiras entre os habitantes da cidade, pois reproduzem a segregação urbana, visto que se criam condomínios exclusivos com pessoas que pertencem ao mesmo grupo econômico (MASTRODI; SALA, 2017, p. 1072).

Os Objetivos do Milênio de 2000 não foram suficientes para combater desigualdades existentes no espaço urbano. No Brasil, o Estatuto da Cidade, em vigor desde 2001, poderia ter sido utilizado para implementar tais objetivos nas cidades brasileiras, mas pouco ou nada foi feito a esse respeito. Assim, a ONU definiu, no ano de 2015, na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para os próximos 15 anos, com a finalidade de se concretizarem os objetivos do milênio.

Dentre os ODS, destacamos o de número 11, que estabelece o dever dos Estados de tornarem as cidades e os assentamentos humanos incluídos, seguros, resilientes e sustentáveis. Desta forma, até 2020, os Estados-partes devem aumentar as cidades e reduzir os assentamentos humanos dentro dos ODS, implementando políticas e planos integrados para a promoção da inclusão social de todas as pessoas marginalizadas, mecanismos de controle de mudanças climáticas, desastres e resiliências (nas exatas palavras do ODS 11). Para além disso, até 2030, os Estados-partes devem buscar a implementação de políticas que promovam a habitação segura e adequada, melhorar os serviços e equipamentos públicos disponíveis, como o transporte, priorizando-se a atenção para pessoas que fazem parte dos grupos vulneráveis (mulheres, deficientes, minorias étnicas) e, assim, proporcionar o acesso universal aos espaços públicos (ONU, 2017).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> ODS número 11, metas: “11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países;

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo;

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros;

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento;

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.



Com isso, deve-se garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível, assim como se espera que os transportes sejam seguros e acessíveis para todas as pessoas, em todos os lugares, com igualdade na prestação dos serviços. Além disso, na pauta sobre direito à moradia, estabeleceu-se que a urbanização deve promover a integração de todas as pessoas, sem preconceitos e discriminações, proporcionando o acesso universal aos espaços públicos, “particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência” (ONU, 2017).

Diante da importância e relevância da discussão a respeito do desenvolvimento sustentável, a Nova Agenda Urbana da ONU/Habitat III (2016) definiu que um dos pilares do direito à cidade é a diversidade cultural, econômica e social, de modo que as cidades devem criar possibilidades de encontro, interações e conexões recíprocas para que todos tenham uma vida urbana plena.

Na Conferência Habitat III, em Quito, apontou-se que um dos grandes desafios enfrentados nas cidades é a permanência dos preconceitos contra os pobres, migrantes e grupos étnicos, que são apontados como os culpados pela existência de violência, e pela formação de favelas/“ocupações”.

Mesmo assim, não se implementaram nas cidades quaisquer políticas públicas que promovessem a inclusão social ou o combate à segregação; pelo contrário, o planejamento urbano brasileiro continua criando guetos, o que viola o exercício da cidadania pelos grupos vulneráveis (ALFOSIN et al., 2017, p. 1237).

O artigo 5º, caput, da Constituição Federal estabelece que todas as pessoas são iguais, independentemente de qualquer condição econômica, social, política e religiosa. Corroborando com esse princípio o artigo 3º, inciso IV, do mesmo diploma normativo, que estabelece a formação de um Estado sem preconceitos e discriminação, e o artigo 4º, inciso VIII, que afirma o repúdio ao racismo.<sup>19-20</sup>

A legislação não segrega diretamente, mas percebemos que, indiretamente, por não ser aplicada pelo Poder Público nem observada pelos agentes de mercado imobiliário, acaba

---

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.”

<sup>19</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>20</sup> Artigo 4º, inciso VIII: repúdio ao terrorismo e ao racismo.

afastando dos centros urbanos aquelas pessoas definidas como indesejáveis, por exemplo, as mulheres negras, a partir do que foi apontado na Conferência Habitat III.

O fato se confirma ao notarmos que ainda existe racismo no Brasil, que continua reproduzindo a ideia de que existe um “lugar natural” para a mulher negra, e que este seria a ocupação de favelas e periferias, empregos com baixa qualificação, por fim, à margem de qualquer estrutura social mínima prevista pelos diplomas normativos. O estudo realizado por Gonzalez e Hansenbalg (1982, p. 14-16) apontou que, apesar da abolição da escravidão, em 13 de maio de 1888, a população negra continua excluída dos espaços ocupados pelos brancos. Mas o simples afastamento não parecia suficiente, os piores locais de habitação foram estabelecidos como o lugar do negro.<sup>21</sup>

Florestan Fernandes (2008, p. 98) relatou que as reuniões de pessoas negras eram reprimidas pelas forças policiais do Estado, sob justificativa de que estavam violando a “segurança da ordem” e a “moralidade dos costumes”, pois havia a ideia de que os homens negros que estavam reunidos nas ruas eram “baderneiros”.<sup>22</sup> Nessa época retratada pelo autor, entre 1920 e 1930, caso houvesse ajuntamento de mulheres negras, estas eram dispersas de forma ainda mais hostil que os homens, porque estariam violando o costume que lhes impunha o dever de ficar em casa e cuidar dos afazeres domésticos.

Esta realidade era e ainda é um obstáculo para que as mulheres negras usufruam da sua cidadania, com o pleno exercício do direito à cidade, porque reproduz duas desigualdades, a de gênero e a racial, e mantém a hierarquização entre as etnias. Por isso, a partir do Movimento Negro Brasileiro, estudado por Domingues (2008), novos movimentos surgiram, impulsionando as lutas dos negros e da frente feminista das mulheres negras pelo Espaço Urbano, denunciando as mazelas padecidas. A título de exemplo, o Geledés –Instituto da Mulher Negra, o Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (Ceap), o Centro de Estudos das Relações do Trabalho e Desigualdade (Ceert), o Rolê das Pretas e os grupos de saraus de rua.

---

<sup>21</sup> A título de exemplo, Raquel Rolnik (1989) apontou que as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro são marcadas pela marginalização e estigmatização dos negros, pois a intervenção do Poder Público afastou os negros para zonas específicas.

<sup>22</sup> Este autor afirmou que os homens negros que não conseguiam empregos ficavam nas ruas, ora conversando, ora prestando serviços eventuais. O fato de não conseguirem emprego formal fazia com que fossem caracterizados como marginais (FERNANDES, 2008, p. 97-99). Os homens negros foram deixados à margem do binômio capital-trabalho (GOMES, 2016, p. 372-373).

Estes movimentos organizam debates a respeito da desigualdade racial existente nas cidades, apresentando os problemas que isso traz para o grupo oprimido, qual seja, os negros.<sup>23</sup> Além disso, não podemos esquecer que o modo de viver na cidade dos homens negros difere do modo das mulheres negras pois, além da discriminação racial, estas também sofrem com a discriminação de gênero, estabelecendo-se em uma posição social ainda mais frágil para o exercício do direito à cidade.

A função social da cidade faz com que essas demandas sejam uma queixa, diante da degradação habitual da vida cotidiana da cidade, e uma exigência para que uma nova vida urbana seja desenvolvida (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016, p. 90). Desta forma, a cidade deve ser “espaço de convivência humana, que pressupõe ampla compatibilização entre desenvolvimento econômico, proteção dos recursos naturais e garantia dos direitos individuais e difusos” (REIS; VENÂNCIO, 2016, p. 226).

Para direcionar a construção de Política Urbana, a própria Constituição Federal prevê que o município deve ter autonomia para legislar a respeito do planejamento urbano sustentável, a partir da realização do Plano Diretor Municipal.<sup>24</sup>

Para garantir a atuação estatal e as atividades dos munícipes na “consecução do desenvolvimento sustentável das cidades”, o Plano Diretor é indispensável, porque trata das peculiaridades existentes em cada cidade para que atenda as demandas de interesse da coletividade (REIS; VENÂNCIO, 2016, p. 230-231). Como o Plano Diretor tem a finalidade de estabelecer o planejamento urbano com objetivos, metas e diretrizes que beneficiem todos os habitantes, deve ser obrigatório (AGUIAR, 1996, p. 35-37).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Os problemas da segregação afetam os negros diretamente, pois são fixadas barreiras em que o acesso de negros é proibido, ou permitido sob uma série de restrições. Entretanto, os brancos também acabaram afetados pela marginalização da população negra, pois a ausência de oportunidades de acesso a trabalho e a equipamentos públicos faz com que a violência seja o único meio encontrado pelos negros para garantir sua sobrevivência.

<sup>24</sup> Art. 30 da CF: Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

<sup>25</sup> Meirelles (2008, p. 549-550) afirma que o Plano Diretor é “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo”, para que atinja o interesse da coletividade. Este autor ainda afirmou que o Plano Diretor deve planejar a cidade, com o propósito de que ela ofereça segurança urbana, tanto de desastres naturais quanto das violências físicas e patrimoniais; e também funcionalidade urbana, exigindo que a cidade seja “humana e funcional, apta à satisfação de quatro funções sociais precípua: habitação, trabalho, circulação e recreação” (MEIRELLES, 2008, p. 560-561). O Estatuto da Cidade estabelece, em seu artigo 4º, inciso III, alínea a, que o Plano Diretor é um dos instrumentos de política urbana, e a Constituição Federal, artigo 182, §1º, estabelece que as cidades que possuem mais de 20.000 (vinte mil) habitantes devem ter o plano. O Estatuto da Cidade amplia o rol de municípios que devem elaborar Plano

Em que pese a ordenança de participação coletiva, o Plano Diretor representa a discricionariedade da Administração Pública, pois barreiras sociais e econômicas dificultam a oitiva das angústias das pessoas que (não) ocupam a cidade (REIS; VENÂNCIO, 2016, p. 231). Não obstante, a partir do momento em que inexistente a busca pelo interesse de todas as pessoas, o planejamento urbano acaba sendo um reprodutor de ideologias que tratam sobre as transformações do território para que se alcance o “desenvolvimento” e a “modernidade” (SANTOS, 1993, p. 110), mas não a inclusão social.

Estes dispositivos ficam restritos ao aspecto formal, não sendo sequer aplicados conjuntamente com as normas internacionais de direitos humanos, de maneira que os problemas da habitação, imobilidade, segurança e acesso a equipamentos públicos não são resolvidos (SANTOS, 1993, p. 111).

A estrutura social tem normalizado a desigualdade entre brancos e negros e estabelecido que há um lugar predeterminado, lá embaixo, para os negros e, assim, tranquilamente, organizam-se as relações sociais. Por esse motivo que Santos (2002, p. 161) falou sobre o incômodo, sentido pelos brancos, causado pelos negros que “sobem na vida”. Por outro lado, em que pese o incômodo, a possibilidade de subir na vida, ainda que remota, é usada como desculpa para afirmar que, se todos os demais não conseguiram subir, é porque não teriam se esforçado o suficiente ou não tiveram mérito para mudar de vida. Ou, ainda, que estão cumprindo o seu destino, já que não têm capacidade de transformar sua condição, de maneira que ela seja culpada por estar na subalternidade. E quanto aos que “subiram na vida”, sofrerão os preconceitos e discriminações por estarem em um local a que não lhes pertence.<sup>26</sup>

Por isso, a seguir argumentamos que, apesar de todas as pessoas que ocupam o espaço urbano experimentarem os problemas econômicos, sociais, políticos e ambientais existentes na sociedade brasileira, a consequência desses problemas repercute de forma diferente na vida das pessoas brancas e das pessoas negras. Mulheres negras e mulheres brancas possuem experiências distintas quanto ao uso da cidade (ONU MULHERES, 2017).

---

Diretor incluindo, por exemplo, todos os que pertencem a regiões metropolitanas e todos aqueles que decidam por receber repasses de verbas federais.

<sup>26</sup> Não é incomum que negros tenham seus trabalhos questionados negativamente, pelo simples fato de ter a pele negra. O fato de alguns terem “subido de vida” apenas lhes garante que não sofrerão as violências diretas sofridas pelos que ainda moram nas favelas e periferias, mas não os isenta do racismo existente nos comportamentos sociais, pois o racismo não se fundamenta na renda econômica. A este propósito, sobre os fundamentos extraeconômicos do racismo, cf. Batista e Mastrodi (2018).

**MULHERES NEGRAS NO ESPAÇO URBANO**

Autores como Rousseau (1712-1778) e Nietzsche (1844-1900) afirmavam que as mulheres deveriam aceitar a sua posição de inferioridade, submissão e subjugação, pois elas tinham que agradar ao homem, suportando qualquer situação que lhes ofendesse, visto que elas não tinham direito a manifestar as suas vontades (ALVARENGA, 2008, p. 11-13).

A mulher jamais foi incluída na mesma condição conferida aos homens, razão pela qual, no século XX, o espaço público continuava restrito a estes. Certamente, houve avanços significativos, mas a divisão social do trabalho (distinção quanto às funções do homem e da mulher na sociedade) determinavam as relações sociais. Assim, o espaço público era destinado aos homens, uma vez que eles eram os proprietários dos comércios ou das indústrias, ou os funcionários destas. Enquanto isso, as mulheres eram designadas, tão somente, para a ocupação do espaço privado, limitadas às atividades domésticas (ALVARENGA, 2008, p. 8-9).

Após a abolição da escravatura, teoricamente, não haveria mais distinção entre as pessoas, pois todas seriam (formalmente) livres. Mesmo assim, havia papéis distintos para as mulheres brancas e para as mulheres negras,<sup>27</sup> de modo que Florestan Fernandes (2008, p. 91) afirmou que as mulheres brancas ficavam em casa com a responsabilidade de coordenar as atividades domésticas e cuidar da educação dos filhos, enquanto que às mulheres negras cabiam as atividades de empregadas domésticas, cozinheiras e cuidadoras das crianças brancas. Ou seja, a mulher negra foi inferiorizada por pertencer a duas condições de estigma e confinamento histórico: ser negra em uma sociedade racista e ser mulher em uma sociedade machista. Outro ponto interessante a se destacar é que as mulheres negras sempre tiveram de trabalhar, não sobrando tempo para analisar a situação social que lhe foi imposta.

A naturalidade e a normalidade com que as atividades são atribuídas a essas pessoas evidenciam o fato de que a cidade não é o local para mulheres, muito menos para as mulheres negras. Essa condição de desigualdade imposta, mas que é apresentada como se fosse algo natural, é tão forte e presente que se chega a atribuir à mulher e ao negro a culpa ou a responsabilidade por alguma violência que venha a sofrer: normalizou-se culpar a vítima por ter sofrido qualquer violência. A mulher não deveria ter saído de casa, o negro não deveria estar ali.

Alvarenga (2008, p. 22) apontou que a discriminação contra a mulher é uma forma de violência, não apenas física, mas também aquela “engendrada de modo sutil e veladamente,

---

<sup>27</sup> Sueli Carneiro (2017) relatou que o feminismo negro aborda a questão do racismo para poder compreender a desigualdade de gênero. Esta autora afirma que não é possível analisar conjuntamente a situação das mulheres brancas e negras com igualdade.

direta ou indiretamente, clara ou sub-repticiamente”, porque acaba sendo “aceita, admitida, praticada e corroborada pela sociedade e pelo Estado”.

A partir de algumas mudanças de paradigmas,<sup>28</sup> decorrentes de lutas sociais para os direitos das mulheres, elas puderam sair às ruas, trabalhar e participar das relações sociais que a cidade proporciona. Porém, todas as lutas realizadas ainda são insuficientes para lhes garantir o direito à cidade.<sup>29</sup>

Para as mulheres negras, o racismo existente em muitos setores da sociedade brasileira é naturalizado e normalizado por expressões e comportamentos racistas, de maneira que, na prática, elas estão entre os que possuem menor remuneração, o que torna mais difícil a sua qualificação, assim como também não assegura a possibilidade de ascensão social e econômica. Consequentemente, como o habitar se tornou objeto do mercado imobiliário, estas mulheres vão morar onde a sua renda pode pagar que, via de regra, são nos lugares afastados dos centros urbanos (BARBOSA, 2017, p. 64-65).

Os deslocamentos casa-trabalho e vice-versa são realizados com transporte público mas, como os serviços de mobilidade urbana são precários, o tempo perdido se torna exaustivo. Além disso, outros problemas aparecem, pois o fornecimento do transporte não é suficiente para todas as pessoas. E também, as estradas e as ruas que levam até as periferias ficam mais degradadas e recebem menos manutenção na medida em que se distanciam do centro.

Ao final de um dia de labor, estas mulheres não possuem tempo para sequer pensar que deveriam lutar para que essa realidade seja alterada. Muitas dessas mulheres desconhecem que deveriam participar de discussões sobre planejamento urbano e sobre luta por inclusão social.

Como a maioria da população negra ocupa os espaços de pobreza, vulnerabilizados por políticas públicas de habitação e infraestruturas precárias, as mulheres negras, maioria na população também nestas áreas, acabam sofrendo ainda mais todas estas iniquidades (FRANCO; FRANCISCO; TAVARES, 2017, p. 12).

---

<sup>28</sup> As mulheres negras se organizaram em grandes movimentos sociais e eventos internacionais para que a questão da discriminação racial fosse inserida na agenda pública, com a finalidade de que os Estados criassem políticas capazes de enfrentar esse problema (RIBEIRO, 2008, p. 995-999).

<sup>29</sup> As mulheres sofrem com assédio, ausência de serviços públicos e machismo nos espaços urbanos, tendo o seu trajeto e liberdade limitados. O policiamento não garante sua segurança, pois as mulheres não são adequadamente atendidas, uma vez que se estabelece que a violência decorreu de algum desvio de comportamento, por culpa da mulher e não do agressor. O transporte público também é um espaço de violência, porque as mulheres podem ser vítimas de abuso físico, verbal ou sexual. Outro ponto é que as cidades sequer possuem iluminação adequada nas ruas, principalmente em periferias, fazendo com que muitas mulheres sejam forçadas a limitarem os seus horários de acesso ao espaço urbano (CIDADES SEGURAS, 2017).

Outro ponto que afasta a mulher negra da vivência da cidade é o fato de que a ausência de saneamento básico, a existência de vielas e ladeiras no lugar de ruas nos bairros periféricos que vivem, faz com que ela tenha vergonha de compartilhar o seu modo de viver com outras pessoas, porque o seu espaço é tido como sujo e inapropriado, o que gera solidão urbana (CERQUEIRA, 2017, p. 36).<sup>30</sup>

Podemos notar que, apesar dos avanços do movimento de mulheres negras, os desafios das mulheres das periferias são muitos e vão desde a necessidade de uma maior integração entre as comunidades, formação de agentes multiplicadores e independentes, até o apoio do estado para que seja possível sanar demandas, de cunho mais imediato como coleta de lixo e saneamento básico etc. (RAUL, 2015, p. 51).

Diante da condição exposta, as mulheres negras foram mantidas afastadas do gozo de direito à cidade que, somada à redução de oportunidades de emprego, ocasionam mais exposição à violência (marginal ou policial) (MARICATO, 2003, p. 152).

O dossiê de mulheres negras, elaborado pelo IPEA (2011, p. 19), apontou que, no ano de 2009, as mulheres negras representavam 50% da população, enquanto que as brancas representavam 49,3%.

Em que pese essa proximidade, no que se refere a faixa etária por idade, não existe essa mesma semelhança. Nota-se que, quanto mais velhas, menor o número de mulheres negras. Verificou-se que, na faixa dos 60 anos, as mulheres negras representam 10%, e as brancas, 14%. A pesquisa levantou a hipótese de que a expectativa de vida das mulheres negras é menor, porque existe uma falta de acesso à infraestrutura social e à sociedade (IPEA, 2011, p. 22-23). Certamente, a precariedade ao acesso aos bens e serviços públicos (saúde, saneamento básico, lazer etc.), que proporcionam condições de vida mais saudáveis, faz com que a vida desse grupo não se prolongue.

Em 2009, as casas chefiadas por mulheres negras foram identificadas como as que tiveram os piores rendimentos, seguida pelos homens negros, mulheres brancas e, por último, pelos homens brancos (IPEA, 2011, p. 29).

Os dados apontados evidenciam uma rigidez racial e de gênero que faz com que as mulheres negras continuem marginalizadas, pois os acessos aos empregos tradicionais tendem

---

<sup>30</sup>Morar em favelas representa estar em desvantagem em todos os aspectos sociais, inclusive no mercado de trabalho (RIBEIRO, 2005, p.49), pois, morar em áreas periféricas, detentoras do estigma da criminalização e preconceitos, é uma barreira para a contratação. Mastrodi e Vianna (2017) apontam, num estudo de caso, que os moradores de favelas perdem oportunidades de trabalho pelo simples fato de morarem em favelas, e que, para conseguirem emprego, muitas vezes indicam como seu endereço mais bem localizado de familiares.

a manter a ocupação de homens brancos nas funções mais qualificadas, mesmo que as mulheres tenham a mesma competência para se ativarem nessas funções.

A renda das mulheres negras também tem grande diferença se comparada com a de outros grupos da sociedade, pois foi identificado, no ano de 2009, que as mulheres brancas recebiam 64,2% da renda estipulada para o homem branco, enquanto que as mulheres negras recebiam 36,5% da mesma renda (SILVA, 2013, p. 119).

O IBGE também apontou que o número de pessoas desocupadas no ano de 2016 aumentou de 6,7 milhões de pessoas para 12,3 milhões de pessoas. Destes, o número de pardos e negros aumentou, respectivamente, de 52,4% de pardos e 9,6% de pretos, para 52,7% de pardos e 11% de pretos. No entanto, o número de brancos reduziu de 37,5% para 35,6%. Isto ilustra a realidade de que a população negra, nos dias de hoje, ainda está em condição de desvantagem, pois continua sendo representada com índices altos em avaliações que apontam condição degradante ou precária.

Outrossim, importa destacar que as violências contra as mulheres negras ultrapassam essas questões da desigualdade no mercado de trabalho, a ponto de serem notórias também nos dados que explicitam a violência física.

O Mapa da violência 2015 - Homicídios de mulheres no Brasil (WAISELFISZ, 2015, 29-38), apontou que a taxa de assassinatos de mulheres negras tem aumentado a cada ano, passando de 1.864 (óbitos) em 2003, para 2.875 (óbitos) em 2013, ou seja, houve um aumento de 54%, enquanto que no mesmo período o número de mulheres brancas assassinadas reduziu de 1.747 para 1.576, que representa uma diminuição de 9,8% de óbitos.

O preconceito vivenciado diariamente pelas mulheres negras faz com tenham receio de denunciar as violências que sofrem, mesmo nos casos de furtos e roubos, de maneira que 43% das mulheres negras procuram a polícia para denunciarem essa situação, enquanto que 52% das mulheres brancas adotam essa atitude (IPEA, 2011, p. 39). Essa diferença se justifica pela falta de confiança na polícia, que é vista como uma instituição repressora, ainda mais a população negra e de periferia.

No que tange ao acesso ao saneamento básico e condições de habitação, os dados coletados pelo IPEA evidenciam que a menor cobertura do serviço é em domicílios com trabalhadoras domésticas chefes ou cônjuges de etnia negra, totalizando 88,5%, já as casas chefiadas por mulheres brancas, este número chega a 93,3% (2011, p. 30). Ou seja, as casas chefiadas pelas mulheres negras possuem menos acesso ao saneamento básico.



O esgotamento sanitário também tem percentual diferente entre mulheres brancas e mulheres negras, visto que a primeira tem 78,4% de cobertura e a segunda, 61,8%. Ou seja, as mulheres negras possuem condições mais precárias de água e esgoto se comparada com as mulheres brancas, o que por certo, reflete na garantia a saúde, meio ambiente e segurança.

A partir dessas desigualdades entre as mulheres brancas e negras, o relatório do IPEA (2011) concluiu que o fator preponderante da desigualdade não está relacionado apenas com a pobreza, mas diretamente com a cor de pele dessas mulheres, já que em todas as comparações, as mulheres negras estão na condição de maior vulnerabilidade. Ainda, o relatório apontou que, nos últimos 15 anos, os domicílios em assentamentos subnormais chefiados por mulheres negras têm aumentado (IPEA, 2011, p. 30).<sup>31</sup>

## O DEVER DE PROMOVER CIDADES INCLUDENTES A PARTIR DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL

As mulheres negras continuam sendo inferiorizadas pela ausência de acesso a serviços públicos, habitação, moradia, educação e à liberdade, de modo que o direito à cidadania não é exercido.

As palavras cidade, cidadãos e cidadania, designam os direitos de uma pessoa, de maneira que antigamente cidadania representava os direitos e os deveres de um cidadão. Depois, significou o direito de os moradores das cidades participarem nos negócios públicos, e no século XX, passou a significar os direitos de proteção do morador da cidade contra o arbítrio do Estado e que promove proteção social (RIBEIRO, 2005, p. 48).

O direito à cidade foi reestruturado de tal modo que ficou restrito, na maioria dos casos, à pequena elite política e econômica que está em posição de moldar as cidades cada vez mais ao seu gosto (HARVEY, 2013, p. 28). Os poderes econômico e político continuam nas mãos de homens brancos, e as demandas para superação dos desafios enfrentados pelas mulheres negras são desconsideradas, apesar de os dados supramencionadas apontarem que estas mulheres compõem um grupo de subalternidade e que tal condição deveria ser revertida.

A Lei n. 12.288/2010 prescreve, em seu artigo 1º, inciso I, que a desigualdade de gênero e raça existe a partir do momento em que se acentua a distância social entre as mulheres

---

<sup>31</sup> Os dados de que o desemprego atinge em maior medida as mulheres negras podem indicar a situação que leva as mulheres negras a estarem domiciliadas nas piores ocupações da cidade.

negras e os demais grupos da sociedade. Notamos que a discriminação é ainda maior quando acumula o estigma da pobreza.<sup>32</sup>

O Estatuto da Igualdade Racial efetivamente reconhece que a desigualdade racial está presente na sociedade brasileira, e que, no que tange ao acesso à terra e à moradia adequada, políticas públicas precisam ser promovidas e concretizadas, para que proporcionem à população negra e, em especial, às mulheres negras, a materialização do exercício da sua cidadania (cf. artigos 27 a 37 da Lei n. 12.288/2010).<sup>33</sup> Ou seja, a existência de dispositivo que prescreve moradia às mulheres negras também é uma maneira de afirmar que elas permanecem excluídas.

No capítulo IV, seção II, do Estatuto da Igualdade Racial (artigos 35 a 37) verificamos que a moradia é compreendida à luz das normas e acordos internacionais e nacionais, pois impõem o dever de incluir homens negros e mulheres negras na infraestrutura e na dinâmica urbanas.

Desta forma, as políticas e os programas habitacionais devem ser dispostos nos centros urbanos ou em áreas que promovam o exercício do direito à cidade. A criação de políticas que estabeleçam o fornecimento de propriedades em loteamentos construídos nos subúrbios ou nas periferias, como acontece com o Programa Minha Casa Minha Vida,<sup>34</sup> não exime o Estado de incluir as mulheres negras nas cidades.

A moradia adequada ou digna deve promover a integração com a cidade, e não a sua apartação das periferias (MASTRODI; CONCEIÇÃO, 2016, p. 1469). Mesmo assim, apesar dos sete anos desde a publicação da Lei n. 12.288/2010, não foi criada uma política específica para que os negros, ou para que as mulheres negras usufruam do espaço urbano em igualdade de condições.

---

<sup>32</sup> O artigo 39 da Lei n. 12.288/2010 estabelece que o Poder Público deverá promover ações afirmativas para que as mulheres negras, no meio rural e urbano, tenham acesso ao crédito para a pequena produção. Esta ação é uma forma de dar poder de consumo às mulheres negras, porém não será suficiente para que elas usufruam da cidadania como os brancos, porque o crédito obtido não proporciona crescimento econômico.

<sup>33</sup>Art. 35. O poder público garantirá a implementação de políticas públicas para assegurar o direito à moradia adequada da população negra que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação, a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana e promover melhorias no ambiente e na qualidade de vida. Parágrafo único. O direito à moradia adequada, para os efeitos desta Lei, inclui não apenas o provimento habitacional, mas também a garantia da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários associados à função habitacional, bem como a assistência técnica e jurídica para a construção, a reforma ou a regularização fundiária da habitação em área urbana.

<sup>34</sup> A respeito da crítica ao Programa Minha Casa, Minha Vida, ver Zaccara e Mastrodi (2016).

O fato de os dispositivos do Estatuto da Igualdade Racial e do Estatuto da Cidade serem considerados normas programáticas talvez seja uma das justificativas para que o Estado não veja seu cumprimento como uma obrigatoriedade imediata. Porém, por serem normas que dispõem sobre direitos individuais e sociais, com fundamento no artigo 6º da Constituição Federal,<sup>35</sup> compreendemos que devem ser exequíveis:

A expressão norma programática sempre foi utilizada para designar textos normativos sem eficácia, praticamente um valor a ser buscado pelo Estado, porém sem qualquer garantia ou previsão firme de seu cumprimento. Na verdade, trata-se de um conceito que acabou sendo definido pelo pensamento liberal com o intuito justamente de negar vigência e/ou eficácia a tais comandos, uma forma de impedir a promoção de direitos sociais. De nossa parte, consideramos que tais normas, garantidoras de direitos sociais, longe dessa natureza programática, têm natureza de norma de eficácia limitada, porém, seu conteúdo é imposto ao legislador para promoção imediata, na maior medida possível. Não há nenhum sentido em imaginar que se trate de normas que poderão ou não ser promovidas, mas de textos que devem ser tornados eficazes e exequíveis dentro do horizonte mais próximo possível (MASTRODI; CONCEIÇÃO, 2016, p. 1470).

Ou seja, cabe ao Estado promover a inclusão social das mulheres negras, de modo que possam exercer de fato a cidadania positivada na Constituição Federal de 1988, que vai desde o acesso aos serviços públicos até a fruição do tempo (OLIVEIRA, 1997, p. 270).<sup>36</sup> Porém, esse dever, segundo o entendimento que atualmente se faz sobre tais normas, fica a mercê da discricionariedade da Administração Pública, porque qualquer medida a ser adotada demandará orçamento público por meio de critérios a serem definidos, que reconheçam o problema da desigualdade étnica e de gênero.<sup>37</sup> Ademais, as cidades cumprirão a sua função social a partir do momento em que existir igualdade de acesso aos bens e equipamentos públicos.

Assim, os dispositivos estabelecidos no Estatuto da Igualdade Racial evidenciam que as mulheres negras devem ser incluídas no acesso ao espaço público, por iniciativa do Poder Público, para que se rompa com os abismos dos guetos e, desta forma, seja possível alcançar o

---

<sup>35</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>36</sup> Mastrodi e Zaccara (2016, p. 3) afirmaram que as experiências urbanas devem proporcionar o acesso aos equipamentos públicos, à convivência urbana e ao estabelecimento de relações sociais. De modo complementar, GUIMARÃES (2017, p. 632) asseverou que o direito à cidade está relacionado com os “anseios de quem mora, trabalha, sobrevive, produz no espaço urbano”, a partir de práticas espontâneas.

<sup>37</sup> Sendo reconhecida a limitação dos recursos públicos, o Estado até poderá adiar a execução de alguma política pública, mas tem a obrigação de estabelecer prazo para a sua implementação (GUIMARÃES, 2017, p. 638). Ou seja, as normas a respeito dos direitos individuais e sociais prescritas nos diplomas normativos mencionados devem ser cumpridas, com o estabelecimento de objetivos e prazos específicos.

ODS número 11 até o ano de 2030, tornando a cidade socialmente sustentável, com efetiva inclusão social das mulheres negras, rompendo com as barreiras da segregação.

E cumprindo outro dever, a Lei n. 12.288/2010 estabelece no artigo 52 que à vítima de discriminação étnica é conferido “o acesso aos órgãos de Ouvidoria Permanente, à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, em todas as suas instâncias, para a garantia do cumprimento de seus direitos”, dando especial atenção às mulheres negras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os diplomas normativos internacionais, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) até a Conferência da ONU/Habitat III (2016), estabeleceram que deve existir igualdade de condições para todas as pessoas no acesso à cidade (Cidade para todos), independente de grupo étnico, classe social, religião entre outras questões. As normas brasileiras também asseguram a garantia do exercício de cidadania a todos.

Porém, os dispositivos nacionais e internacionais não se concretizaram quando nos referimos ao Direito à cidade da população negra, das mulheres e outros grupos marginalizados, porque direitos não são garantidos de modo equânime a todos os habitantes, mas atribuídos de forma apartada, conforme o grupo de pertença, numa lógica social que tem sido reproduzida de modo a naturalizar as condições sociais de desigualdade e de segregação

Quando se acumula pertencimento a dois grupos marginalizados, como no caso das mulheres negras, estas padecem das piores condições sociais, econômicas e ambientais; possuem condição econômica em regra desfavorável, acabam forçadas a morarem em lugares mais baratos, afastados dos centros e, conseqüentemente, desfrutam de menos acesso a equipamentos e serviços públicos.

Segundos os dados do IBGE e do IPEA, as mulheres negras possuem maior taxa de mortalidade, menores salários e estão mais propensas a sofrerem violências. Além de sofrerem violências, são consideradas, em vez de vítimas, culpadas pelas agressões, preconceitos e discriminações.

O grupo das mulheres negras possui tanta vulnerabilidade decorrente da inferiorização gerada pelo racismo e pelo machismo, que as experiências urbanas apresentadas por Henri Lefebvre dificilmente são usufruídas. O Estatuto da Igualdade Racial reconhece essa situação, estabelecendo que o Poder Público assegure acesso a moradias adequadas. O que se espera é que sejam promovidas pelo Estado políticas públicas que concretizem a inclusão social das

mulheres negras nas cidades, para que desfrutem de sua liberdade a partir de um planejamento urbano que cumpra os dispositivos nacionais e internacionais.

A desigualdade enfrentada pelas mulheres negras mantém as cidades socialmente insustentáveis, pois o desenvolvimento apenas econômico é ineficaz para que as cidades sejam plenamente incluídas, ou seja, sem a segregação decorrente das desigualdades apontadas, consoante o estabelecido o ODS 11.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Artigos e livros

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ALVARENGA, Lúcia Barros Freitas de. Mulher, discriminação e violência: uma questão de direitos humanos. **Notícia do Direito Brasileiro**, Brasília, n. 15, 2009, p. 77-101. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/624>. Acesso em: 22 de novembro de 2017.

BATISTA, Waleska Miguel; MASTRODI, Josué. Os fundamentos econômicos do racismo. **Revista Direito e Práxis**. Artigo aprovado para publicação em 2018.

BATTAUS, Danila M. de Alencar; OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de. O direito à cidade: Urbanização excludente e a política urbana brasileira. **Lua Nova**, São Paulo, 97, 2016, p. 81-106. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n97/0102-6445-ln-97-00081.pdf>. Acesso em: 02 de dezembro de 2017.

BOBO, Lawrence D. Somewhere between Jim Crow & Post Racialism: Reflections on the Racial Divide in America Today. **Daedalus** 140(2), 2011, p. 11-36. Disponível em: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:11499002>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: **A situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero**. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/375003/mod\\_resource/content/0/Carneiro\\_Feminismo o%20negro.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/375003/mod_resource/content/0/Carneiro_Feminismo%20negro.pdf). Acesso em: 19 de novembro de 2017.

CERQUEIRA, Jessica Tavares. Barreiras visíveis e invisíveis na favela: Pelo bem viver das nossas mulheres. In: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. **Direito à Cidade: uma outra visão de gênero**. São Paulo: IBDU, 2017, p. 32-38.

CIDADES SEGURAS, 2017. Disponível em: <http://www.cidadesseguras.org.br/>. Acesso em: 03 de dezembro de 2017.

DOMINGUES, Petrônio. O Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo [online]**. v.12, n.23, 2007, p. 100-122. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tem/v12n23/v12n23a07>. Acesso em: 5 de dezembro de 2016.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: o legado da raça branca**. 5.ed. São Paulo: Globo. v.1, 2008.

FRANCO, Marielle; FRANCISCO, Mônica; TAVARES, Rosana. Nossos corpos, nossa cor, nossa cidade: Os impactos causados pelas intervenções decorrentes dos grandes projetos de urbanização no Rio de Janeiro. In: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. **Direito à Cidade: uma outra visão de gênero**. São Paulo: IBDU, 2017, p. 10-14.

GOMES, Tiago de Melo. História Social e Cultural Afro-Brasileira: Uma trajetória (anos 1980-1990). In: RIBEIRO, Gladys Sabina; et. Al (orgs.). **Escravidão e cultura Afro-Brasileira: Temas e problemas em torno da obra de Robert Slenes**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2016, p. 371-390.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. Direito à cidade e direitos na cidade: integrando as perspectivas social, política e jurídica. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, 2017, p. 626-665. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27143/20439>. Acesso em 02 de dezembro de 2017.

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: Carta Maior, 2013, p. 27-34.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua- Algumas características da força de trabalho por cor ou raça**. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 de novembro de 2017.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) [et. Al]. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4.ed. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>. Acesso em: 30 de novembro de 2017.

LEFEVBRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

KERNER, Ina. Tudo é interseccional? Tradução de Bianca Tavorlari. **Novos Estudos**, n. 93, 2012, p. 45-58. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002012000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000200005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 29 de novembro de 2017.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192. Disponível em: <http://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 7 de dezembro de 2017.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, Legislação e Desigualdade. **Estudos Avançados [online]**, v. 17, n. 48, p. 151-166. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

MASTRODI, Josué; CONCEIÇÃO, Paula Gomes da. Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso da cidade de Campinas, SP. **Revista de Direito**

da **Cidade**, v.08, n.4, 2016, p.1468-1494. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/24711>. Acesso em: 1º de dezembro de 2017.

MASTRODI, Josué; SALA, Marcela Falsoni. O fenômeno da “alphavillezação da cidade”: A proliferação dos condomínios fechados à luz das ingerências privadas na realidade do município de Campinas. **Revista de Direito da Cidade**, v.9, n. 3, 2017, p. 1046-1084. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28188/21258>. Acesso em: 3 de dezembro de 2017.

MASTRODI, Josué; VIANNA, Jéssica Tamires. A promessa de um Novo Horizonte: como o processo de urbanização promoveu o direito à cidade e diminuiu a segregação socioespacial numa favela em Jundiaí. **Revista de Direito da Cidade**, v.9, n.4, 2017, p. 1558-1585. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29213/21961>. Acesso em: 3 de janeiro de 2018.

MASTRODI, Josué; ZACCARA, Suzana Maria Silveira. Sobre a promoção do direito à moradia: Um estudo à luz da política urbana do município de campinas. **Revista de Direito da Cidade**, v.08, n.1, 2016, p. 1-28. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18518>. Acesso em: 30 de novembro de 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MOREIRA, Adilson José. Direito, poder e ideologia: discurso jurídico como narrativa cultural. **Revista Direito e Práxis**, v. 08, n.2, 2017, p. 830-868. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21460>. Acesso em: 04 de dezembro de 2017.

MOTA, Maurício; BECK, Veronica. A importância da participação popular e da autuação do Poder Judiciário no planejamento urbano. **Revista de Direito da Cidade**. v. 9, n. 4, 2017, p. 1953-1965. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/30870/21986>. Acesso em: 23 de novembro de 2017.

OLIVEIRA, José Ademir de. A cidade no Horizonte do provável: políticas e desenvolvimento urbano. In: SILVA, José Borzacchiello da; et al (orgs.). **A cidade e o Urbano: temas para debates**. Fortaleza: EUFC, 1997, p. 265-271.

ONU MULHERES. **Princípios de empoderamento das mulheres**, 2017. Disponível em: [http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2016/09/PRINC%C3%8DPIOS-DO-EMPODERAMENTO-DAS-MULHERES\\_2016.pdf](http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2016/09/PRINC%C3%8DPIOS-DO-EMPODERAMENTO-DAS-MULHERES_2016.pdf). Acesso em: 24 de novembro de 2017.

ONU. Organizações das Nações Unidas. **The New Urban Agenda**, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>. Acesso em: 3 de dezembro de 2017.

ROLNIK, Raquel. **Territórios negros nas cidades brasileiras**. 1989. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/territc3b3rios-negros.pdf>. Acesso em: 28 de novembro de 2017.

RAUL, Jessica Mara. Mulheres negras, movimentos sociais e direito à cidade: uma perspectiva para as políticas públicas. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais @metropolis**, n. 22,

ano 6, set. 2015, p. 46-57. Disponível em: [http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo\\_pdfs/000/000/022/original/emetropolis\\_n22.pdf?1447896390](http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/022/original/emetropolis_n22.pdf?1447896390). Acesso em: 18 de outubro de 2017.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Revista de Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 7, n. 2, 2016, p. 222-247. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/326> \t "\_new. Acesso em: 02 de dezembro de 2017.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Cidade e Cidadania: Inclusão Urbana e Justiça Social**. In: MOYSÉS, Aristides (coord.). *Cidade, segregação urbana e planejamento*. Goiânia: Ed. Da UCG, 2005, p. 45-62.

RIBEIRO, Matilde. Mulheres Negras: Uma trajetória de criatividade, determinação e organização. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 16 (3):424, set/dez. 2008, p. 987-1004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v16n3/17.pdf>. Acesso em: 19 de outubro de 2017.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. Coleção estudos urbanos. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **O país distorcido: O Brasil, a globalização e a cidadania**. Organização e apresentação de Wagner Costa Ribeiro, ensaio de Carlos Walter Porto Gonçalves. São Paulo: Publifolha, 2002.

SILVA, Tatiane Dias. Mulheres Negras, Pobreza e Desigualdade de Renda. In: MARCONDES, Mariana Mazzini et. Al (orgs). **Dossiê Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013, p. 109-132.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: Uma trajetória conceitual. **Novos Estudos: São Paulo**, 2016, p. 92-109. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/306056929\\_Direito\\_a\\_cidade\\_uma\\_trajetoria\\_conceitual](https://www.researchgate.net/publication/306056929_Direito_a_cidade_uma_trajetoria_conceitual). Acesso em: 05 de dezembro de 2017.

TWINE, France Winddance. **Racism in a Racial Democracy: The maintenance of White supremacy in Brazil**. New Jersey: Rutgers University Press, 1997.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil. 1.ed. FLACSO Brasil: Brasília, 2015. Disponível em: [https://apublica.org/wp-content/uploads/2016/03/MapaViolencia\\_2015\\_mulheres.pdf](https://apublica.org/wp-content/uploads/2016/03/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf). Acesso em: 03 de dezembro de 2017.

ZACCARA, Suzana Maria Silveira; MASTRODI, Josué. O que é o objeto "moradia" do Programa Minha Casa, Minha Vida? **Revista de Direito da Cidade**, v.8, n. 3, 2016, p. 859-885, b. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22506/17877>. Acesso em: 02 de dezembro de 2017.



### Textos normativos de direito interno e internacional

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO EXECUTIVO 591/2002. **Ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm). Acesso em: 5 de dezembro de 2017

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1º de dezembro de 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 04 de dezembro de 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em: 04 de dezembro de 2017.

ONU. ASSEMBLEIA GERAL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 5 de dezembro de 2017.

*Trabalho enviado em 10 de dezembro de 2017.*

*Aceito em 23 de fevereiro de 2018.*