

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**Cristiane Natalício de Souza**

**Programa Auxílio-moradia Emergencial no Processo de Periferização da  
População Preta e Parda de Juiz de Fora**

Juiz de Fora

2023

**Cristiane Natalício de Souza**

**Programa Auxílio-moradia Emergencial no Processo de Periferização da  
População Preta e Parda de Juiz de Fora**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Faculdade de Serviço  
Social da Universidade Federal de Juiz de  
Fora como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Viviane Souza Pereira.

Juiz de Fora

2023

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

de Souza, Cristiane.

Programa Auxílio-moradia Emergencial no Processo de Periferização da População Preta e Parda de Juiz de Fora / Cristiane de Souza. -- 2023.

77 f.

Orientador: Viviane Souza Pereira Pereira

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social, 2023.

1. Normalização. 2. Trabalho Acadêmico. 3. Associação Brasileira de Normas Técnicas. I. Pereira, Viviane Souza Pereira, orient. II. Título.



**Cristiane Natalício de Souza**

**Programa Auxílio-moradia Emergencial no Processo de Periferização da População Preta e Parda de Juiz de Fora, MG**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Política de Ação do Serviço Social, como requisito para obtenção de grau de Bacharel em Serviço Social, na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador(a): Profa. Dra. Viviane Souza Pereira

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado em 27 de novembro de 2023, por banca composta pelos seguintes membros:

Documento assinado digitalmente  
 **VIVIANE SOUZA PEREIRA**  
Data: 18/12/2023 15:06:34-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

\_\_\_\_\_ (assinar)  
Profa. Viviane Souza Pereira - Doutorado – Orientadora

\_\_\_\_\_ (assinar)  
Profa. Mônica Grossi Rodrigues - Doutorado

Documento assinado digitalmente  
 **ELIZETE MARIA MENEGAT**  
Data: 20/12/2023 09:46:19-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

\_\_\_\_\_ (assinar)  
Profa. Elizete Maria Menegat – Pós-doutorado

Nota: 100

Juiz de Fora  
Novembro - 2023

## RESUMO

Esta pesquisa analisa o Programa Auxílio-moradia Emergencial no processo de periferização da população preta e parda de Juiz de fora, como principal usuária desta política. Evidenciando impactos deste programa na dinâmica da vida concreta de moradores da periferia, que ocupam áreas de risco de Juiz de Fora. Esta discussão, construída a partir da teoria crítica marxista, aborda a periferização e ocupação de áreas de risco como parte das contradições do capitalismo dependente. Como parte desse modo de produção determinado pela ressignificação e pelo aprofundamento do racismo construído, no período colonial, pela lógica da produção de valor. Este debate, que tem como referência a totalidade complexa das relações sociais capitalistas, sem perder de vista as particularidades do capitalismo tardio, não deixa de considerar a política de assistência social nas contradições da estrutura objetiva que precisa garantir a socialização de custos da produção e a valorização de capital internacional e nacional. Contudo, este trabalho evidencia a ressignificação de riscos pelo Programa Auxílio-moradia Emergencial inserido no processo complexo de periferização (que articula precarização e resistências) da população que, historicamente, tem sido a mais impactada com a precarização de direitos.

**Palavras-Chave:** Política de Assistência Social. Racismo. Capitalismo Dependente. Periferização. Risco.

## ABSTRACT

This research analyzes the Emergency Housing Assistance Program in the process of peripheralization of the black and brown population of Juiz de Fora, as the main user of this policy. Highlighting the impacts of this program on the dynamics of the concrete lives of residents of the outskirts, who occupy risk areas in Juiz de Fora. This discussion, built on Marxist critical theory, addresses the peripheralization and occupation of risk areas as part of the contradictions of dependent capitalism. As part of this mode of production determined by the resignification and deepening of racism built, in the colonial period, by the logic of value production. This debate, which has as its reference the complex totality of capitalist social relations, without losing sight of the particularities of late capitalism, does not fail to consider social assistance policy in the contradictions of the objective structure that needs to guarantee the socialization of production costs and the appreciation of international and national capital. However, this work highlights the reframing of risks by the Emergency Housing Assistance Program inserted in the complex process of peripheralization (which combines precariousness and resistance) of the population that, historically, has been the most impacted by the precariousness of rights.

**Keywords:** Social Assistance Policy. Racism. Dependent Capitalism. Peripheralization. Risk.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Perfil de famílias que acessam o Programa Auxílio-moradia .....	47
--	----

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1:</b> Mapeamento de Áreas de Risco de Juiz de Fora .....	32
<b>Figura 2:</b> Orçamento federal executado (pago) em 2020 = R\$ 1,381 trilhões. ....	38
<b>Figura 3:</b> Deslizamento de terra em Santa Cândida, após desabamento .....	49
<b>Figura 4:</b> Muro de contenção entre as ruas José Inácio Trindade e 31 de Maio .....	50
<b>Figura 5:</b> Prefeitura entrega chaves aos moradores do residencial Miguel Marinho .....	52
<b>Figura 6:</b> Moradores de casas populares protestam por melhorias .....	53
<b>Figura 7:</b> Coberturas dos sobrados: residencial Miguel Marinho .....	54
<b>Figura 8:</b> Deslizamento de Encosta.....	56
<b>Figura 9:</b> Deslizamento em Encosta segue em Obra .....	58

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**ATHIS** – Assistência Técnica Pública para Habitação  
**BPC** – Benefício de Prestação Continuada  
**CDH** – Comissão de Direitos Humanos  
**CMA** – Comissão de Meio Ambiente  
**COBRADE** – Classificação e Codificação Brasileira de Desenvolvimento  
**CRAS** – Centro de Referência em Assistência Social  
**CREAS** - Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
**EMCASA** – Empresa Municipal de Habitação  
**IPTU** – Imposto Territorial Urbano  
**LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social  
**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social  
**PBF** – Programa Bolsa Família  
**PJF** – Prefeitura de Juiz de Fora  
**SAS** – Secretaria de Assistência Social  
**SEDH** – Secretaria Especial de Direitos Humanos  
**SEPUR** – Secretaria de Planejamento Urbano  
**SESMAUR** – Secretaria de Sustentabilidade Meio Ambiente e Atividades Urbanas  
**SETTRA** – Secretaria de Transporte e Trânsito  
**SG** – Secretaria de Governo  
**SSPDC** – Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil  
**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA</b> .....	7
<b>1.2. Procedimentos Metodológicos</b> .....	10
<b>2. PERIFERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO PRETA E PARDA NO CAPITALISMO DEPENDENTE</b> .....	12
<b>2.1. Colonização, Colonialismo e a Instituição do Modo de Produção Capitalista nas Américas</b> .....	12
<b>2.2. Ressignificação do Racismo no Capitalismo Dependente</b> .....	17
<b>2.3. Racismo, Trabalho Escravo e Ocupação das Periferias Segregadas</b> .....	24
<b>2.4. Racismo Ambiental e Ocupação de Áreas de Risco</b> .....	29
<b>3. PROGRAMA AUXÍLIO-MORADIA NO PROCESSO DE PERIFERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO PRETA E PARDA DE JUIZ DE FORA</b> .....	35
<b>3.1. Processo de Institucionalização da Política de Assistência Social no movimento expansionista do capitalismo</b> .....	36
<b>3.2. Perspectiva Focalizada do Programa Auxílio-moradia Emergencial</b> .....	40
<b>3.3. Programa Auxílio-moradia Emergencial no Processo de Periferização da População Preta e Parda: Entre Fragilidades e Resistências</b> .....	47
<b>3.4. Processo de Periferização Espontânea Relacional e Histórica no capitalismo dependente</b> .....	59
<b>4. CONCLUSÕES</b> .....	63
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	65
<b>6. ANEXOS:</b> .....	70

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Esta pesquisa analisa a proposta do Programa Auxílio-moradia Emergencial no processo de periferização da população preta e parda de Juiz de fora, como principal usuária desta política.

A referida investigação considera, como propõe Álvaro Domingues (1994), a periferização espontânea da população preta e parda, historicamente construída nas contradições do capitalismo dependente. A periferização como um processo que articula precarização da vida e resistências da população preta e parda, para mobilizar artimanhas de sobrevivência no capitalismo.

O Programa Auxílio-moradia, implantado de forma articulada com outros programas de geração de emprego e renda e de segurança alimentar, da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF), tem como proposta promover o acesso à rede de serviços públicos (saúde, educação e assistência social) e estimular a emancipação sustentada das famílias e pessoas que vivem em situação de pobreza<sup>1</sup> e extrema pobreza<sup>2</sup> (PJF, 2021).

A nova versão do referido programa, com o objetivo de conceder subsídio financeiro (no valor de R\$ 600 e R\$ 300) para o custeio de despesas com o pagamento de aluguel, de imóvel residencial e demais gastos emergenciais relacionados à habitação, foi institucionalizado, em 2021, em três modalidades: Auxílio-Moradia Emergencial; Auxílio-Moradia Vulnerabilidade Social e Auxílio-Moradia Mulheres Vítimas de Violência de Gênero (PJF, 2021).

Esta pesquisa analisa o Programa Auxílio-moradia Emergencial que tem como unidade encaminhadora a Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SSPDC) de Juiz de Fora. o Programa Auxílio-moradia, na modalidade emergencial tem sido acessado por famílias que tiveram os seus imóveis, em condições de risco<sup>3</sup>, interditados por engenheiros e técnicos em engenharia da Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil. A partir desta intervenção da engenharia, as assistentes sociais que fazem parte da equipe de profissionais desta subsecretaria analisam o perfil socioeconômico das

---

<sup>1</sup> Famílias com renda per capita até R\$ 200 (Brasil, 2022).

<sup>2</sup> Famílias com renda per capita de até R\$ 100 (Brasil, 2022).

<sup>3</sup> como: alagamentos, colisões de veículos com edificações, desabamentos parciais ou totais de edificações, desastres com vítimas e desabrigados, deslizamentos de solo, destelhamentos, enxurradas, inundações, incêndios urbanos, queda, tombamento e rolamento de blocos rochosos.

famílias que tiveram suas casas interditadas, acionam a rede de proteção socioassistencial para atender demandas desta população e encaminham usuários destas unidades familiares ao Programa Auxílio-moradia Emergencial<sup>4</sup>, dependendo do perfil socioeconômico e do interesse desses atendidos. Algumas famílias são desligadas desse programa quando deixam de atender critérios exigidos por esta política.

A opção por desenvolver a pesquisa sobre o Programa Auxílio-moradia Emergencial no processo de periferização da população preta e parda de Juiz de Fora, tem a ver com a minha experiência de estágio na Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SSPDC) de Juiz de Fora, que me possibilitou acompanhar algumas famílias com imóveis interditados por engenheiros e técnicos em engenharia da SSPDC, na maioria das vezes famílias que se identificam como pretas e pardas. Também, tem a ver com os dados que informam sobre a grande incidência de áreas de risco em Juiz de Fora e a maior permanência de pessoas pretas e pardas nessas áreas.

Uma reportagem divulgada em 2018, no Tribuna de Minas, informa, com base em levantamentos da SSPDC de Juiz de Fora, do Corpo de Bombeiros desse município e da Universidade Federal de Juiz de Fora, que 90 áreas dessa cidade foram consideradas impróprias para moradia, já que estavam sujeitas à ocorrência de enchentes, inundações e deslizamentos. Esse levantamento identificou 299 pontos de risco, nessas áreas, distribuídos em quatro níveis<sup>5</sup> (R1 a R4), conforme a probabilidade de ocorrência de um evento desastroso, com danos. Ainda de acordo com esse mapeamento, mais da metade (54%) desses riscos estão nos níveis alto (R3) e muito alto (R4) (Araújo, 2018).

---

<sup>4</sup> O Programa Auxílio-Moradia foi instituído pela Lei no 14.214/2021, visando conceder, por meio da Administração Pública de Juiz de Fora, subsídio financeiro de caráter eventual destinado ao custeio de despesas com o pagamento de aluguel de imóvel residencial e demais gastos emergenciais relacionados à habitação. O Programa Auxílio-moradia emergencial (que tem como unidade encaminhadora a Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil de Juiz de fora) atende usuários com renda familiar de até três (3) salários mínimos; inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais; morador de Juiz de Fora e com um único imóvel próprio (interditado). As unidades familiares que atendem a esses requisitos podem receber o benefício no valor de R\$ 600,00 ou no valor de R\$ 300,00, a depender do número de membros na família. O Programa Auxílio-Moradia emergencial tem como finalidade atender famílias que residem em áreas de riscos e que precisam desocupar suas residências próprias, interditadas (Brasil, 2021).

<sup>5</sup> R1 (probabilidade baixa), R2 (probabilidade média), R3 (probabilidade alta), R4 (probabilidade muito alta) (Araújo, 2018).

Essa reportagem, também, apresenta resultados da pesquisa divulgada em junho de 2018, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mapeou 27.660 áreas de risco no Brasil, distribuídas entre os 872 municípios monitorados. De acordo com essa estatística, do total (8.270.127) dos brasileiros em área de risco, a maior parte (4.266.301) se concentra na região Sudeste. Esses dados informam, ainda, sobre a 9ª colocação de Juiz de Fora na lista das cidades brasileiras com elevada população em áreas de risco e sobre a 3ª colocação dessa cidade na lista dos municípios de Minas Gerais, com elevado número de pessoas (25% da população) vivendo em áreas de risco (Araújo, 2018). Conforme essa reportagem, os riscos tornam-se mais intensos entre dezembro e janeiro, com a maior frequência das chuvas, quando a Defesa Civil de Juiz de Fora chega a registrar, em torno, de três a quatro boletins de ocorrência por dia (Araújo, 2018).

Do total da população de Juiz de Fora/MG, em áreas de risco, a grande maioria (56%) é constituída por pessoas pretas e pardas, conforme dados apresentados por Lana (2021) sobre o último levantamento realizado em 2010, pelo IBGE. A menor proporção de pessoas que se autodeclaram brancas, também, acessam em menor proporção o Programa Auxílio-moradia Emergencial, direcionado à população com imóvel interditado, na maioria das vezes, localizado em áreas de risco de Juiz de Fora, MG. Em 2023, dos 108 usuários do Programa Auxílio-moradia Emergencial, encaminhados a partir da SSPDC de Juiz de Fora, 76,5% se autodeclaram como pardo ou preto, conforme observado durante o estágio realizado entre 2022 e 2023.

A proposta dessa pesquisa trata-se de problematizar a dinâmica do Programa Auxílio-moradia no processo de periferização da população preta e parda, em um país onde as relações de classes são racializadas. Esta investigação foi desenvolvida a partir das seguintes questões de pesquisa: Quais os impactos do Programa Auxílio-moradia no processo de periferização da população preta e parda com imóveis interditados em Juiz de Fora? O referido programa tem conseguido alcançar a sua proposta de estimular a emancipação das famílias atendidas?

Esta pesquisa parte da hipótese de que com a contínua precarização das políticas sociais em contexto de avanço do neoliberalismo no capitalismo dependente, o Programa Auxílio-moradia Emergencial tem piorado condições de periferização da população preta e parda.

Os governos brasileiros em acordo com o projeto neoliberal, têm se referido à política de assistência social, como uma política que onera o desenvolvimento da

economia. Entendem que os programas sociais, principalmente, aqueles que transferem renda são ineficientes para a economia já que tornam as pessoas menos disponíveis ao trabalho, por isso, defendem o caráter emergencial desse programa. Principalmente, em contexto de capitalismo dependente em que o Estado precisa impor sua autoridade para manter a superexploração do trabalho, para manter privilégios dos capitalistas internacionais e da burguesia nacional

Esta pesquisa se orienta pela perspectiva crítica de totalidade, fundamentada na lógica processual e dialética das políticas sociais nas relações capitalistas. Em busca de reforçar a importância dos direitos sociais, tendo em vista que as expressões da questão social são constitutivas do capitalismo, mas sem essencializar a emancipação política dos sujeitos, no capitalismo, e sem desconsiderar que as políticas sociais, em geral, estabilizam a ordem burguesa que mantém a realização do valor às custas das desigualdades sociais. Conforme Yamamoto (2015), a questão social decorre das relações sociais capitalistas entre trabalhador e capitalista e passou a ser publicizada pelas lutas dos trabalhadores diante das desigualdades constitutivas do desenvolvimento do capitalismo.

## **1.2. Procedimentos Metodológicos**

Esta pesquisa se orienta pelo materialismo histórico dialético proposto por Karl Marx, sem deixar de enfatizar as particularidades do capitalismo dependente, amplamente debatido por Rui Mauro Marini. Em busca de não perder de vista o que Netto (2011) reconhece como “totalidade concreta inclusiva e macroscópica, de máxima complexidade, constituída por totalidades de menor complexidade” (Netto 2011, p.56).

Trata-se de uma abordagem qualitativa que, sem se prender à representatividade numérica, explora o que Minayo (2012, p. 2) reconhece como “conjunto de substantivos cujos sentidos se complementam: experiência, vivência, senso comum e ação”, em busca de compreender, interpretar e dialetizar os fenômenos complexos que atravessam a periferização da população preta e parda de Juiz de Fora.

A pesquisa foi realizada mediante três caminhos. Por meio de revisão bibliográfica, histórica e conceitual em artigos, livros, teses e dissertações, orientados pela teoria crítica marxista.

Por meio de análises documentais que possibilitaram contextualizar a história de institucionalização do Programa Auxílio-moradia em Juiz de Fora.

E mediante descrição de quatro (04) casos (citados, neste trabalho, por nomes fictícios) que acompanhei durante o estágio que realizei por oito meses (03/10/2022 a 26/06/2023) na SSPDC de Juiz de Fora. Essa vivência me possibilitou participar dos atendimentos de famílias com imóveis interditados e em situação de vulnerabilidade social; dos encaminhamentos dessas famílias à rede sócio assistencial de Juiz de Fora e ao Programa Auxílio-moradia Emergencial, bem como dos acompanhamentos realizados às famílias que acessavam o referido programa.

O Estudo de caso, segundo Triviños (1987, p. 34), propõe uma análise mais aprofundada, de um ou alguns casos, associada a “uma visão na qual se observa o fenômeno em sua evolução e suas relações estruturais fundamentais”.

A intenção inicial era de realizar entrevista com esses usuários do Programa Auxílio-moradia, mas, porque essa pesquisa só foi aprovada, pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Juiz de Fora, no final de outubro de 2023 não foi possível realizar pesquisa de campo mais aprofundada.

As informações apreendidas durante o estágio na SSPDC foram organizadas, categorizadas e analisadas conforme as dimensões da problemática enfocada e o contexto social, histórico, cultural, econômico e político da proposta da pesquisa, sempre considerando o tempo de realização das atividades.

Então, a pesquisa bibliográfica associada à pesquisa empírica, realizada durante do estágio na SSPDC, possibilitou construir as duas partes deste trabalho. Uma que discute racismo e desenvolvimento do capitalismo dependente no processo de periferização da população preta e parda. E a outra que trata do Programa Auxílio-moradia Emergencial nesse processo de periferização, como apresentado em seguida.

## **2. PERIFERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO PRETA E PARDA NO CAPITALISMO DEPENDENTE**

Este tópico, formado por quatro subtópicos, contextualiza a construção, a ressignificação e o aprofundado do racismo estrutural no capitalismo dependente, que se desenvolve a partir de bases frágeis e que tem no racismo um importante mecanismo acionado para a sua reprodução. Em seguida, discute o racismo estrutural no processo de periferização da população preta e parda, de forma a realçar condições históricas de precarização e resistências desses trabalhadores. Por fim, discute o racismo ambiental como expressão das relações raciais no capitalismo e forma de mobilização política da população preta e parda.

### **2.1. Colonização, Colonialismo e a Instituição do Modo de Produção Capitalista nas Américas**

Para entender porque as pessoas pretas e pardas estão, em maioria, ocupando as áreas de riscos retomamos o debate de raça no processo de colonização das Américas. Raça “como uma realidade socialmente construída que estrutura as relações sociais e define não apenas o acesso diferenciado à cidadania, mas também o direito à vida” (Alves, 2011, p. 109).

No processo de colonização, a raça foi usada para codificar, classificar, hierarquizar e inferiorizar os negros em favor de fortalecer a Europa como poder hegemônico mundial. A construção da ideia de raça leva em conta uma suposta diferença biológica de traços fenotípicos para produzir novas identidades raciais (índios, negros, mestiços, espanhóis, portugueses e europeus) e justificar a dominação dos colonizados pelos colonizadores. Esse foi, segundo Quijano (2005), um mecanismo importante para legitimar e justificar as relações de dominação dos colonizados, principalmente, dos negros como raça que mais importava à colonização.

Novas identidades históricas foram produzidas a partir da ideia de raça, em busca de instituir formas de controle e exploração do trabalho. A ideia de raça garantiu a posição privilegiada dos colonizadores brancos; o controle, pela Europa, do comércio mundial, do tráfico e comércio de negros; bem como a expropriação e apropriação de recursos coloniais extraídos por trabalho gratuito. O que favoreceu a

concentração de capital comercial na Europa, o processo de urbanização nesse continente e sua imposição ao mercado mundial. Nas palavras de Quijano (2005, p. 126),

Só com a América pôde o capital consolidar-se e obter predominância mundial, tornando-se precisamente o eixo em torno do qual todas as demais formas foram articuladas para os fins do mercado mundial. Somente desse modo o capital transformou-se no modo de produção dominante. Assim, o capital existiu muito tempo antes que a América. Contudo, o capitalismo como sistema de relações de produção, isto é, a heterogênea engrenagem de todas as formas de controle do trabalho e de seus produtos sob o domínio do capital, no que dali em diante consistiu a economia mundial e seu mercado, constituiu-se na história apenas com a emergência da América.

Também, nessa direção Tomich (1992, p. 100) vai argumentar que a “expropriação” do produtor direto, na Europa, e a “apropriação” dos negros nas colônias europeias foram determinantes do desenvolvimento do capitalismo. Na medida em que ambas (expropriação e apropriação) são determinantes da produção e troca de mercadorias no mercado mundial; da expansão do capital mercantil europeu e do avanço da “base adequada ao desenvolvimento da relação capital e trabalho assalariado”. Nas palavras de Tomich (1992, p. 102),

A escravidão colonial no Novo Mundo surgiu e desenvolveu-se como forma particular da produção de mercadorias, inseparável do mercado mundial e da divisão internacional do trabalho criados pela expansão do capital mercantil europeu a partir do século XVI. As relações escravistas não são separadas do mercado mundial ou anteriores a este, mas, formam uma parte constitutiva da divisão internacional do trabalho.

A escravidão dos negros africanos sustentada no racismo estrutural<sup>6</sup> foi condição para acelerar a produção de mercadorias excedentes para o comércio mundial, “numa medida que seria impossível na Europa” (Tomich, 1992, p. 106). Já que “nas colônias escravistas a força social do trabalho coletivo foi desenvolvida num grau muito mais alto do que o possível na metrópole” (Tomich, 1992, p. 108-109). O colonialismo, sustentado na ideia de raça, foi determinante do sistema capitalista “definido por Quijano como uma nova estrutura de controle do trabalho” que mobiliza “uma articulação de todas as formas de produção em torno da exploração do capital e construção do mercado mundial” (Oliveira, 2021, p. 68-69).

---

<sup>6</sup> Racismo constitutivo e determinante do modo de produção capitalista e que, portanto, só pode ser superado com o fim deste sistema.

O desenvolvimento do capitalismo precisou contar com o poder coercitivo do Estado europeu absolutista para estabelecer uma política de “conquista do território brasileiro” baseada “na dominação da população local, no genocídio indígena” e na extinção do comunismo primitivo praticado por esses povos originários (Castelo et. al., 2020, p. 16-17). A “imposição de leis e vontades políticas da monarquia portuguesa” foi favorecida pela própria “supremacia econômica e política” e, também, cultural dos Europeus (Stédile, 2012, p. 22). Que “sob as leis do capitalismo mercantil” invadiram nosso território e “transformaram tudo em mercadoria” e lucro, em favor da acumulação de capital mercantil na metrópole europeia (Stédile, 2012, p. 22). Este autor apresenta um dado estatístico levantado pelo Banco do Brasil, em meados do século XIX, informando que a colônia brasileira “exportava mais de 80% de tudo o que era produzido no nosso território (Stédile, 2012, p. 22).

Todo o protagonismo engendrado pela metrópole europeia para avançar na direção das colônias tinha como um dos alvos, a justificação e reprodução da escravização “como um sistema econômico de exploração do trabalho humano e dos recursos naturais nativos para exportação de mercadorias”, que atendessem necessidades da acumulação primitiva (Castelo et. al., 2020, p. 16-17). Segundo Gorender apud Oliveira (2021, p. 69), a inserção do escravismo na lógica da produção de valor é o que o diferencia de outras formas de escravismo.

A própria abolição formal da escravidão no Brasil não foi decorrente da preocupação com as condições de violência a que os negros eram submetidos, mas se concretizou para garantir a expansão do capitalismo industrial. O reconhecimento legal do fim da escravidão tem a ver com a luta dos escravizados contra toda opressão a que eram submetidos, mas também, com interesses dos ingleses que precisavam disponibilizar força de trabalho livre para a produção industrial e o consumo de mercadorias industrializadas. Conforme Castelo et. al. (2020, p. 19), o ato formal de assinatura da Lei Áurea, em 1888, foi consequência tanto das “pressões externas iniciadas nas primeiras décadas do século XIX” quanto do “fenômeno nacional de organização econômica, militar e cultural contra o escravismo”.

Para Quijano (2005, p. 119), a construção social da ideia de raça “impulsionou um novo processo de urbanização, a expansão do tráfico comercial e a formação de um mercado regional crescentemente integrado e monetarizado graças ao fluxo de metais preciosos procedentes da América”. Com a ideia de raça, a Europa Ocidental garantiu a “condição de centro do capitalismo” que impôs, mundialmente, “o padrão

racista de classificação social universal da população mundial”, que desconsiderou a diversidade de “experiências, recursos e produtos culturais” historicamente constituída a partir da realidade particular de cada país (Quijano, 2005, p. 121). “A Europa, também, concentrou sob a sua hegemonia o controle de todas as formas de subjetividade, cultura, conhecimento e produção de conhecimento” (Quijano, 2005, p. 121).

A naturalização do poder hegemônico da Europa e seus desdobramentos foram determinantes da “configuração de um novo universo de relações intersubjetivas de dominação entre a Europa e o europeu e as demais regiões e populações do mundo” (Quijano, 2005, p. 121). Foram determinantes da desenfreada exploração de riquezas nos países colonizados, para o proveito da Europa e da reprodução do conhecimento Europeu, nos países colonizados, que fosse favorável à “reprodução da dominação, seja no campo da atividade material, tecnológica, subjetiva especialmente religiosa” (Quijano, 2005, p. 121). O que “implicou, no longo prazo, uma colonização das perspectivas cognitivas, dos modos de produzir ou outorgar sentidos aos resultados da experiência material ou intersubjetiva, do imaginário, do universo de relações intersubjetivas do mundo; em suma, da cultura”.

Quijano (2005, p. 121) identifica o etnocentrismo Europeu como “um traço comum a todos os dominadores coloniais e imperiais da história” que reconhece a modernidade e racionalidade “como experiências e produtos exclusivamente Europeus” e justifica o poder hegemônico e superior da Europa e, conseqüentemente, a hierarquização racial. O que implicou na construção das dualidades “oriental-ocidental, primitivo-civilizado, mágico/mítico-científico, irracional-racional, tradicional-moderno e Europa-não Europa” (Quijano, 2005, p. 121).

O etnocentrismo universaliza a transição do estado da natureza ao estado civil europeu, funcional à hegemonia da Europa no capitalismo mundial. Universaliza “(...) a ideia-imagem da história da civilização humana como uma trajetória que parte de um estado de natureza e culmina na Europa”, sempre em busca de reforçar o poder hegemônico da Europa vinculado às diferenças de natureza racial (Quijano, 2005, p. 121). Segundo Oliveira (2011, p. 32), muitos ideólogos da época “culpavam essa formação étnica do povo brasileiro pelo atraso do país e pela sua incapacidade de construir um projeto autônomo de nação”, reforçando a necessidade “do processo civilizador branco-europeu para colocar o país nos eixos”.

“Para os explorados do capital e, em geral, para os dominados do padrão de poder, a modernidade gerou um horizonte de libertação das pessoas de toda relação, estrutura ou instituição vinculada com a dominação e a exploração, mas também as condições sociais para avançar em direção a esse horizonte” (Quijano, 2005, p. 125).

A hegemonia da Europa, naturalizada como única portadora de racionalidade e modernidade, vai reforçar a necessidade de superar todas as demais materializações da vida. O poder central da Europa “atribuiu ao restante da espécie o pertencimento a uma categoria, por natureza, inferior e, por isso, anterior ao processo da espécie”. Os Europeus imaginaram serem além de “portadores exclusivos de tal modernidade, criadores e protagonistas exclusivos” dessa modernidade (Quijano, 2005, p. 122). Na transição do Estado de natureza à modernidade racional, que tem a Europa como referência, a proposta do liberalismo assume centralidade na produção de conhecimento.

Quijano (2005), também, discute o Eurocentrismo como “uma perspectiva de conhecimento cuja elaboração sistemática começou na Europa ocidental antes de meados do século XVII” tornou-se modelo referência, em busca de naturalizar a dualidade “colonial-moderno, capitalista eurocentrado” (Quijano, 2005, p. 126). Conforme Quijano (2005, p. 126), o Eurocentrismo não se restringe “a todos os modos de conhecer de todos os europeus e em todas as épocas, mas a uma forma específica de racionalidade ou perspectiva de conhecimento que se torna mundialmente hegemônica, colonizando e sobrepondo-se a todas as demais racionalidades, prévias ou diferentes (...)” (Quijano, 2005, p. 126). Racionalidade que foi determinante para a formação da identidade que classifica a Europa como “sede central do controle do mercado mundial” e “sede central do desenvolvimento da relação capital-salário como forma específica de controle do trabalho” (Quijano, 2005, p. 119). O contraditório capitalismo, sob domínio Europeu, ao mesmo tempo que reforçava a necessidade de superar os trabalhos não assalariados, se constitui a partir dessas relações trabalhistas.

Para Oliveira (2021, p. 68), o debate de Quijano não se circunscreve à realidade colonial, mas, transcende esse contexto. Oliveira (2021) defende essa afirmativa para reforçar a “autonomia relativa” da categoria raça, que foi construída e “se consolidou com a conquista da América”, em busca de justificar essa conquista. Isso porque, de acordo com Oliveira (2021, p. 69), “a principal função do racismo é estabelecer as hierarquias de ocupação nos sistemas produtivos, sejam eles do modo de produção

escravista colonial ou do assalariado” (Oliveira, 2021, p. 69), em favor de garantir e justificar a apropriação diferenciada da riqueza socialmente produzida pelo trabalhador.

Para Oliveira (2021), as categorias raça, trabalho e classe estão interseccionadas e são determinantes das relações sociais capitalistas. “Não há como falar de classe sem falar em raça e nem tão pouco conceituar raça à parte de classe” (Oliveira, 2021, p. 70). “Esse é um dos fundamentos de uma perspectiva histórico crítica do racismo estrutural”. (Oliveira, 2021, p. 70).

A lógica de imbricação entre as categorias raça, trabalho e classe se configura como “um novo padrão de poder mundial e nova intersubjetividade mundial”, determinantes dos “mecanismos de controle de trabalho”. Nas palavras de Oliveira (2021, p. 2021) “não se trata apenas de uma classificação racial que serviu apenas aos propósitos da colonização, mas que transcende para uma determinada organização do trabalho ou para uma divisão internacional do trabalho” (Oliveira, 2021, p. 71-72).

O racismo construído, para explorar o trabalhador em favor de garantir a acumulação primitiva, foi determinante da inserção do Brasil no mercado mundial como exportador de produtos primários e determinante da condição de dependência do Brasil, tratada em seguida.

## 2.2. Resignificação do Racismo no Capitalismo Dependente

O racismo foi determinante do capitalismo dependente, na medida em que determinou o uso, a posse e a utilização da terra, favorável ao desenvolvimento do capitalismo europeu. Na medida em que o racismo foi determinante para manter, no Brasil, a produção tipo *plantation*<sup>7</sup> de um único produto (monocultura) para a exportação, em grandes propriedades rurais (latifúndios). Essa produção tem papel crucial para a economia brasileira e a forma de ingresso do Brasil no mercado mundial.

---

<sup>7</sup> Forma de organizar a produção agrícola associada à produção em fazendas de área contínua, prática da monocultura (especializando-se em um único produto); produção para a exportação (apenas para o mercado externo); uso de mão de obra escrava; localização próxima dos portos, para diminuir custos com transporte; uso de modernas técnicas de produção, apesar de utilizarem a mão de obra escravizada (Stédile, 2012, p. 23).

Nessa direção, o racismo deve ser acionado para contextualizar especificidades do capitalismo latinoamericano e brasileiro, que se realiza pelas vias da dependência e da modernização conservadora.

A condição de dependência do nosso capitalismo está diretamente vinculada à inserção desvantajosa do Brasil na divisão internacional do trabalho, que transfere valor aos países tidos como de capitalismo central, na medida em que exporta produtos primários e importa tecnologias, com preços mais elevados no mercado mundial.

No Brasil, o desenvolvimento industrial ocorreu sem romper com a elite agrária e sem superar a nossa condição de país dependente do capitalismo central (Stédile, 2012). “As elites políticas (a burguesia industrial agora no poder) fazem aliança com a oligarquia rural, tomam seu poder, mas a mantém como classe social” (Stédile, 2012, p. 30). Pela própria condição de formação da burguesia industrial brasileira que tem a sua origem na oligarquia rural. Também porque o capitalismo dependente contava com a exportação de produtos agrícolas para gerar divisas e financiar a importação de máquinas e tecnologias.

A modernização do Brasil, a partir da industrialização, não abriu mão do capital agrário que, inclusive, vai ser condição do desenvolvimento industrial brasileiro. O Brasil mantém, ao lado da industrialização, a produção agrícola para exportação, como principal protagonista da atividade econômica, na atualidade. Nas palavras de Marini (2011, p. 143) apud Soares e Burginski (2021, p. 14),

A dependência se estabeleceu a partir do “momento que as relações da América Latina com os centros capitalistas europeus se inserem em uma estrutura definida: a divisão internacional do trabalho, que determinará o sentido do desenvolvimento posterior da região”. Na fase monopolista, a inserção dos países no mercado mundial se torna altamente excludente àqueles países que ingressaram tardiamente nesse modo típico de vida, momento em que o desenvolvimento desigual da periferia se torna mais perverso, “em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” (MARINI, 2011, p. 135). A inserção na divisão internacional do trabalho, de forma subordinada ao imperialismo, estabelece as funções das formações sociais dependentes na economia mundial, que é a de prover produtos primários a baixo custo no mercado mundial para garantir a reprodução ampliada do capital em favor dos países centrais. Essa configuração traz graves problemas para as economias periféricas, pois implica numa maior vulnerabilidade externa às crises econômicas, dificulta a criação de um mercado interno forte e, por sua vez, ocasiona uma menor autonomia em relação ao mercado mundial.

Para compensar as perdas que tem nas relações comerciais com o capitalismo central e garantir a acumulação da burguesia nacional, as economias dependentes precisam superexplorar os seus trabalhadores.

A penalização do trabalhador brasileiro foi mantida com o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Então, essa penalização tem a ver com a própria condição de dependência do capitalismo brasileiro que se desenvolve às custas da imposição dos países tidos como de capitalismo central. A burguesia nacional busca compensar prejuízos gerados nas relações comerciais, com os países centrais, na superexploração do trabalhador, por meio da desvalorização do valor do salário e da intensificação da exploração do trabalhador, principalmente, da força de trabalho preta e parda, que ocupa os postos mais desqualificados de trabalho. Conforme Marini (2011, p. 149),

as perdas decorrentes do intercâmbio desigual para a América Latina são compensadas com a superexploração do trabalho, mecanismo utilizado pelos capitalistas periféricos para reverter a perda de lucros nessa relação de dependência. A superexploração se caracteriza por um preço da força de trabalho que se situa abaixo de seu valor e se dá através de três elementos identificados: “a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho excedente necessário para o trabalhador recompor sua força de trabalho”.

Esses mecanismos implicam que “grande parte da classe trabalhadora latino-americana está submetida a uma estrutura de relações de trabalho que não lhe permite se apropriar de mecanismos para acessar condições de vida mais dignas pela via do mercado de trabalho” (Soares, Burginski, 2021, p. 14).

O racismo determinante do capitalismo dependente precisa ser mantido para a perpetuação desse capitalismo que se desenvolveu em bases frágeis e não dá conta de absorver toda a força de trabalho disponível no mercado. Ao reforçar o negro como raça inferior, o racismo justifica e naturaliza a sua exclusão. Nas palavras de Oliveira (2021, p. 168),

Na América Latina determinadas condições não apenas se mantiveram na transição como são reproduzidas como condição inerente à reprodução do capital neste território, como o racismo e o latifúndio, que, embora não sejam meros continuísmos das formações sociais anteriores, correspondem ao nível das relações sociais de produção inerentes à nova sociedade.

De acordo com Quijano (2005, p. 120), “desde o começo da América, os futuros europeus associaram o trabalho não pago ou não assalariado com as raças dominadas, porque eram raças inferiores” (Quijano, 2005, p. 120). Foi em consequência da classificação racial e da definição de identidades raciais que o trabalho assalariado se tornou uma atribuição dos brancos e as demais formas de trabalho, com menor remuneração, de competência das raças consideradas inferiores. As muitas variedades de formas de controle do trabalho não assalariado foram naturalizadas a partir do controle do trabalho assalariado, como referência dominante. Apesar de naturalizado como condição dominante a ser alcançada, o trabalho assalariado na América latina “concentrava-se quase que exclusivamente entre os brancos” (Quijano, 2005, p. 119). Nas palavras de Barreto e Barcellos (2019, p. 301),

A ideologia dominante que alimenta com muito cuidado essa lógica, que se perpetua até o momento atual, se faz presente em todos os âmbitos ocupados pelo/a negro/a, seja no campo do trabalho, da escolaridade, da saúde, da moradia, do rendimento, da ocupação profissional, está sempre numa condição inferior à população branca. Isto significa subliminarmente, que o branco detém o poder, que se expressa quando submete e mantém o outro que considera um ser inferior num patamar sempre abaixo do seu (Barreto e Barcellos, 2019, p. 301).

Nos atuais centros capitalistas, apesar da remuneração da população branca ser superior ao da população preta e parda, o valor do salário vai ser rebaixado em sua totalidade pela classificação social racista (Quijano, 2005, p. 120). O capital vai se apropriar do negro como raça inferior rebaixada, para rebaixar, de forma geral, o valor da força de trabalho.

Para Saraiva (2022, p. 63), o racismo além de “reduzir patamares de remuneração e direitos”, dos trabalhadores, contribui para “diferenciar e rebaixar as condições de vida dessa classe, “expressas no terreno da reprodução social”. “Nos acessos a serviços públicos de qualidade, nas condições de higiene e saneamento básico dos bairros e comunidades, no acesso a meios de transporte, na alimentação e nutrição das famílias, nas condições de moradia” (Saraiva, 2022, p. 63).

O racismo, também, favoreceu a superexploração do trabalhador na medida em que fortaleceu a atividade agrária no Brasil, voltada principalmente para agro exportação, mas, também, para atender demandas da agricultura familiar, direcionada ao consumo nacional, responsável por reduzir o preço da força de trabalho industrial.

A partir da industrialização do Brasil, no século XX, o valor do trabalho rural foi rebaixado para produzir alimentos da cesta básica a preços mais reduzidos e, com isso, rebaixar o valor do salário mínimo. O que implica em maior precarização dos salários de trabalhadores que ocupam postos mais precarizados, mas, também, dos trabalhadores mais qualificados, que tem os seus rendimentos baseados no valor do salário mínimo. De acordo com Oliveira (2003), o valor do salário mínimo, calculado a partir do valor da cesta básica, tende a decrescer com os menores preços dos alimentos produzidos no campo, às custas da precarização extrema do trabalho na agricultura, que continuou se servindo da exploração de muitos negros libertos que optaram por continuar no campo.

O próprio trabalho rural vai ser, em grande medida, realizado por trabalhadores pretos e pardos. De acordo com Girardi (2021), é a população negra que está, em maior proporção, na zona rural do Brasil, principalmente, na agricultura familiar. Do total dos trabalhadores rurais, 61% (18,2 milhões) são pretos e pardos e 36,3% (10,8 milhões) são brancos. Ainda, conforme Girardi (2021), os trabalhadores negros estão concentrados no Norte, no Nordeste e na metade nordeste de Minas Gerais, ou seja, nas regiões com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e as piores condições de vida. Então, a superexploração do trabalhador rural é o que perpetua o rebaixamento da força de trabalho urbana, com maiores prejuízos para as pessoas pretas e pardas.

A precarização do trabalho vai ser constitutiva da modernização conservadora que se faz às custas da manutenção de elementos da colonização. Da manutenção da agro exportação que determina a inserção e manutenção do Brasil no mercado de trabalho mundial, em condição desfavorável nas relações comerciais com os países tidos como centrais. Da manutenção da agricultura necessária para “não elevar o custo da alimentação das massas de trabalhadores urbanos e das matérias-primas empregadas nas indústrias”; para reduzir o custo da força de trabalho assalariada e para compensar as perdas do capital nacional, nas relações comerciais com o capital estrangeiro, “não obstaculizando o processo de acumulação urbano-industrial”. (Oliveira, 2003, p. 42).

Nesse caso, a expropriação da mais-valia tende a penalizar, ainda mais, trabalhadores pretos e pardos, nos campos e nos postos mais desqualificados do trabalho urbano. Nas palavras de Marini (2011, p. 149-157):

A super exploração do trabalho tem a ver com baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas na economia latino-americana, mas também com os tipos de atividades que eles se realizam. Atividade produtiva que se baseia sobretudo no uso extensivo e intensivo da força de trabalho: Isso permite baixar a composição - valor do capital que, aliado à intensificação do grau de exploração do trabalho, faz com que se eleva e simultaneamente as taxas de mais-valia e de lucro (p. 149). Na economia exportadora latino-americana, como a circulação se separa da produção e se efetua basicamente no âmbito do mercado externo, o consumo individual do trabalhador não interfere na realização do produto, ainda que determine a taxa de mais-valia. Em consequência a tendência natural do sistema será de explorar ao máximo a força de trabalho do operário, sem se preocupar em criar as condições para que este repunha, sempre e quando seja possível substituído pela incorporação de novos braços ao processo produtivo. A economia exportadora é uma formação social baseada no modo capitalista de produção que se acentua até o limite as contradições que lhe são próprias.

O racismo constitutivo do desenvolvimento do capitalismo dependente, tende a se complexificar, a partir do que Luce (2018) reconhece como novo caráter da dependência que alcança patamares mais elevados e mais complexos, pela reposição de tendências e contradições do capitalismo. A dependência alcança patamares mais elevados com a fusão de novas tendências e contradições que reorganiza as relações sociais capitalistas, a divisão internacional do trabalho no mercado mundial capitalista e a hierarquização do poder entre as formações econômicas sociais no sistema interestatal, o que segundo Luce (2018), de tempos em tempos, engendra um novo caráter para a dependência.

Luce (2018) identifica cinco fases que compreende a historicidade das relações de dependência, iniciada com a formação do mercado mundial capitalista, por volta de 1840 e 1850, até os dias atuais. O período de integração do Brasil ao mercado mundial (entre 1840 e a primeira guerra); o período entre a crise de 1929 e a reestruturação das relações imperialistas (vai até as duas guerras mundiais); o período de instalação da grande corporação multinacional no Brasil, quando empresas do território nacional deixaram de produzir apenas bens de consumo não duráveis para produzir bens de consumo duráveis, como automóveis e eletrodomésticos (a partir do pós Segunda Guerra Mundial); o período de integração financeirizada, que expande o poder do capital fictício, com crescimento mais acelerado desse capital, no mercado de créditos e títulos, e o período de integração dos sistemas de máquinas sobre as cadeias globais de valor, que compreende ao que muitos autores reconhecem como quarta revolução industrial.

A dependência e transferência de capital, dos países dependentes aos países de economia mais desenvolvida, tornam-se mais acirradas, com a maior apropriação dos parques produtivos nacionais, pelo capital externo, em busca de elevar seus investimentos e faturamentos. A financeirização do capital e apropriação monopolista de lucros e ativos intangíveis, pelo capitalismo central, implica em grandes impactos para as economias dependentes, que não possuem moedas fortes (como euro e dólar) e não tem poder de determinar os fluxos internacionais de capitais. Também, contribui para aumentar o fluxo de transferência de capital, do capitalismo dependente na direção do capitalismo central, a quarta revolução industrial e o controle das patentes tecnológicas, pelos países mais desenvolvidos. Apesar de contar com uma comunidade acadêmica e científica altamente qualificada, o Brasil, com capitalismo dependente, não recebe os recursos necessários para superar a dependência tecnológica. Isso não se aplica às burguesias dos países dominantes que controlam de forma monopolista as grandes corporações; as patentes tecnológicas e os fluxos internacionais de capitais (Luce, 2018).

De acordo com Luce (2018), o novo caráter da dependência se constitui pela imbricação de tendências e contradições de cada uma das fases descritas anteriormente, com a transferência de valor, ao capitalismo central, mais intensificada, a partir da financeirização de capital e da quarta revolução industrial. O que implica na maior agudização da superexploração da força de trabalho sob distintas formas, generalizada inclusive nos centros dominantes.

De acordo com Oliveira (2011, p. 71-72), o projeto de nação engendrado pelas classes dominantes brasileiras, no final do século XIX e início do século XX, precisou “introjetar práticas racistas e discriminatórias em todo o tecido social do Brasil e praticamente excluíram a maioria da população dos direitos mínimos de cidadania e bem-estar social”. Este debate trata do racismo estrutural como determinante do capitalismo dependente e da manutenção desse sistema nos países latino-americanos. O que permite compreender melhor porque os pretos e pardos estão, em maior concentração, ocupando as periferias segregadas das cidades brasileiras. Em grande medida, áreas de riscos, que não servem ao capital imobiliário, como discutido em seguida.

### **2.3. Racismo, Trabalho Escravo e Ocupação das Periferias Segregadas**

No Brasil, a lógica da intersecção entre racismo, trabalho e classe, foi determinante da distribuição de grandes extensões de terras, entre 1500 e 1850, nas mãos dos europeus considerados mais qualificados para tal empreendimento, como defendia o etnocentrismo e o eurocentrismo. Também, foi determinante da periferização dos trabalhadores pretos e pardos.

Segundo Stédile (2012, p. 20-23), a coroa portuguesa concedeu o direito de usar grandes extensões de terras brasileiras àqueles “com disponibilidade de capital” e escravos e com “compromisso para produzir na colônia”, para a exportação. Aos negros, mais preparados para explorar e desbravar as terras virgens da mata brasileira, restou o trabalho escravo nas terras distribuídas, sob forma de sesmarias e capitânicas hereditárias.

A concentração de terras nas mãos de poucos proprietários brancos foi mantida pela Lei de Terras de 1850 que antecedeu a abolição da escravização, para excluir o negro do direito de acessar a propriedade privada. A referida lei conferiu preço à terra, incentivou o comércio da terra como mercadoria e excluiu aqueles que não podiam pagar por essa propriedade. De acordo com Stédile (2012, p. 24-26), “a Lei nº 601 de 1850 foi então o batistério do latifúndio no Brasil”, já que essa legislação “regulamentou e consolidou o modelo de grande propriedade rural, como base legal para a estrutura injusta da propriedade de terras” no nosso país, que permanece até os dias atuais.

Ao justificar a expropriação do negro destituído de condições objetivas de acessar a propriedade privada, o racismo expulsou, do campo, grande contingente de força de trabalho. Grande contingente de ex escravizados, livres e sem condições de continuar no campo, foram ocupar as áreas urbanas, em crescimento. O que contribuiu para elevar a massa dos desempregados, com impacto, para baixo, no valor da força de trabalho. Já que essa forma de violência elevou o exército industrial de reserva constituído, em grande proporção, pelos negros formalmente libertos da escravidão, com a maior desvalorização dos salários. O que significa importante mecanismo para a acumulação da burguesia do capitalismo dependente que precisa contar com a superexploração do trabalho.

Destituídos do direito de comprar terras, muitos negros tiveram que buscar formas de sobrevivência nas cidades, de maneira a “engrossar as camadas sociais

de desempregados e subempregados” (Castelo et. al., 2020, p. 28-29). Nas palavras de Barreto e Barcellos (2019, p. 311),

Ao longo de todo percurso pós-abolição pode-se perceber essa trajetória de expulsão, desterritorialização, punição e segregação da população negra na cidade. Como se não pertencessem à cidade, fossem os indesejados de cor e para isto elementos (in) visíveis funcionam para expulsar, eliminar da cidade formal, onde transitam os cidadãos de bem.

Os negros eram maioria nos postos mais precários de trabalho, mesmo sendo os mais qualificados em ramos como o da “metalurgia, cujas técnicas trazidas da África foram aqui aplicadas e desenvolvidas” (Moura, 2019, p. 96). Os negros eram os trabalhadores com condições mais precarizadas, mas também, “tiveram ampla participação nas atividades de todos os ofícios mecânicos”, o que tem a ver com a facilidade que os negros tinham de aprender “os ofícios que os primeiros portugueses trouxeram da metrópole” (Moura, 2019, p. 97). Segundo Moura (2019, p. 121), a tão apregoada “superioridade técnica” dos imigrantes não foi confirmada pelos fatos. Esses imigrantes “já ociosos” na Europa e sem ocupação em seus países de origem, “aceitam, por isso, emigrar na primeira oportunidade” (Torres apud Moura, 2019, p. 121). Então, “a qualidade do imigrante não era tão uniformemente superior como se propala” (Moura, 2019, p. 119-120). “Daí a frustração inicial de inúmeros fazendeiros na experiência que tiveram com os imigrantes” (Moura, 2019, p. 121).

Os negros, também, estavam em maior proporção, entre a força de trabalho desempregada e subempregada porque a grande maioria dos empregadores brasileiros optavam pelos imigrantes europeus que vieram ao Brasil, entre 1875 e 1914, atraídos pelo sonho de se enriquecer em um território com grandes extensões de terras férteis (Stédile, 2012). A vinda de imigrantes foi incentivada pela “intensa propaganda na Europa, para atrair camponeses pobres excluídos pelo avanço, no século XIX, do capitalismo industrial, com terra fértil e barata” (Stédile, 2012, p. 26-27).

Então, na perspectiva de Moura (2019, p. 98), “a incapacidade do negro para o trabalho” trata-se de um “mito” reproduzido para justificar o incentivo à vinda de imigrantes europeus ao Brasil e a “impossibilidade de aproveitar o enorme contingente de ex-escravos (Moura, 2019, p. 97-98). Nas palavras de Moura (2019, p. 99),

O preconceito de cor é assim dinamizado no contexto capitalista, os elementos não brancos passam a ser estereotipados como indolentes,

cachaceiros, não persistentes no trabalho e, em contrapartida, por extensão, apresenta-se o trabalhador branco como o modelo do perseverante, honesto, de hábitos morigerados e tendências à poupança e à estabilidade no emprego. Elege-se o modelo branco como sendo o do trabalhador ideal e apela-se para uma política migratória sistemática e subvencionada, alegando-se a necessidade de se dinamizar a nossa economia através da importação de um trabalhador superior do ponto de vista racial e cultural e capaz de suprir, com a sua mão de obra, as necessidades da sociedade brasileira em expansão.

“O incentivo à imigração, concomitante ao processo de abolição controlada” significou, na perspectiva de Oliveira (2011, p. 30), um movimento de grande perversidade. Sob o pretexto de branquear a nação, a “política de ação afirmativa para os imigrantes” excluiu o negro do mercado de trabalho, sem considerar o seu importante protagonismo na história no Brasil. Nas palavras de Oliveira (2011, p. 33),

a criminalização das religiões afro-brasileiras, a mestiçagem vista como um branqueamento e melhoramento da raça e o impedimento do acesso aos aparelhos públicos transformavam a história do negro e da negra, no Brasil, em duas etapas: a primeira como escravizado e a segunda como excluído. Em ambas, o que prevalece é a negação do direito à cidadania.

Para Moura (2019, p. 93), o discurso que defende a miscigenação em favor de democratizar a sociedade brasileira foi perverso na medida em que reforçou a inferiorização do negro como consequência das suas “próprias deficiências”. Então, o discurso que defende, que os negros “foram incorporados como proletariado” e colocados “em pé de igualdade com os demais trabalhadores” vai reforçar incapacidade dos negros para o trabalho (Moura, 2019, p. 93).

Em Juiz de Fora, o imigrante não substituiu o negro na produção agrícola, com a abolição da escravidão, mas, dificultou condições de inserção do trabalhador preto e pardo em espaços da vida urbana.

Os trabalhadores negros chegaram em Minas Gerais, no início do século XVIII, para explorar a riqueza mineral dessa região e foram transferidos às fazendas mineiras de café, com a expansão cafeeira em Leopoldina, Cataguases, Rio Preto e Santo Antônio de Paraibuna que deu origem, mais tarde, a Juiz de Fora (Brasil, 2023).

A escravização teve grande importância para a extração aurífera, mas, “só se instalou definitivamente na Zona da Mata com a expansão cafeeira” (Brasil, 2023). Os trabalhadores negros, responsáveis pela produção do café que abastecia a Corte, no Rio de Janeiro, foram grandes protagonistas da transformação do Povoado de Santo

Antônio de Piraibuna, em principal núcleo urbano da Zona da Mata. Em 1853, a Vila de Santo Antônio de Piraibuna foi elevada à categoria de cidade e, em 1865, foi nomeada como Juiz de Fora. Em 1855 havia nessa vila quatro mil escravos e 2.400 homens livres e, em 1872, 18.775 escravos e 11.604 homens livres (Brasil, 2023). Em 1888, com a abolição da escravidão, a grande maioria dos quase 21 mil ex-escravos permaneceram nas fazendas de café (Brasil, 2023).

Ao contrário do que aconteceu em outras regiões do Brasil, em Juiz de Fora, foram os ex-escravos e não os imigrantes a principal força de trabalho que permaneceu nas fazendas, após a abolição da escravização (Geraldo, 2014 apud Barreto e Barcellos, 2009). O negro foi a principal força de trabalho das lavouras de café, mas, também foram incorporados, em menor quantidade, em outras atividades urbanas, como ferreiros, pedreiros, marceneiros, parteiras e serviços domésticos (Geraldo, 2014 apud Barreto e Barcellos, 2009).

A permanência e o predomínio do negro na produção agrícola foram favorecidos, em grande medida, pela própria dependência dos negros transformados em força de trabalho livre, antes mesmo da abolição legal. De acordo com Geraldo (2014) apud Barreto e Barcellos (2009), antes da abolição, alguns negros foram transformados em força de trabalho livre, com as alforrias coletivas, concedidas aos negros, para mantê-los como força de trabalho livre das lavouras. Enquanto força de trabalho assalariada e consumidora de mercadorias, ofertadas em estabelecimentos comerciais do próprio patrão, o trabalhador negro criou dívidas com o seu empregador e, mesmo que não quisesse, teve que permanecer como força de trabalho das fazendas.

Com o declínio da economia cafeeira em Minas Gerais, grande contingente de força de trabalho negra se dirigiu à área urbana de Juiz de Fora em busca de sobrevivência, ocupando as áreas sem urbanização e infraestrutura já que a área urbana central já tinha sido ocupada por imigrantes (Barreto e Barcellos, 2009). Esses trabalhadores europeus chegaram a Juiz de Fora por volta de 1850, como mão de obra para a construção da Estrada União e Indústria, que encurtou o tempo de transporte do café até a Corte, no Rio de Janeiro (Brasil, 2023).

O branqueamento piora as condições de vida da população preta e parda na medida em que justifica e naturaliza “o estabelecimento de políticas voltadas ao extermínio da população não branca (negros, indígenas e mestiços)”, inclusive, das

políticas habitacionais que sempre excluem a população não branca (Oliveira, 2011, p. 33).

Para Souza (2015, p. 25), a exclusão de grandes contingentes de negros, transferidos da África às Américas, “trata-se de um mecanismo orgânico presente em sociedades desiguais que produzem o outro e o excluem da proteção social e jurídica de que todos deveriam ser destinatários”.

Em Juiz de Fora, os negros libertos oriundos da área rural ocuparam as áreas informais formadas por “moradias subnormais e precárias, situadas em locais desvalorizados pelo capital imobiliário e sem investimento público” (Barreto e Barcelos, 2009, p. 301). Habitações em áreas sem infraestrutura, serviços e saneamento básico, mapeadas pela defesa civil de Juiz de Fora, como de risco (Barreto e Barcelos, 2009).

Para Barreto (2018, p. 425) o território urbano de Juiz de Fora “carrega o estigma da cor”, tendo em vista que a população negra e pobre está, em maioria, nos locais precários que, segundo a autora, podem ser relacionados “às antigas senzalas” como “locais de confinamento e sujeição, do corpo negro, ao castigo e ao trabalho forçado”.

Para manter o seu desenvolvimento em bases dependentes, o capitalismo vai mobilizar diferentes mecanismos em favor da precarização em todos os âmbitos da vida do trabalhador, principalmente, da mão de obra preta e parda. Que aciona, continuamente, resistências ao longo da história. Durante a escravização, no processo de abolição legal da escravidão e após a institucionalização dessa liberdade.

A mobilização do negro vai se efetivar no próprio processo de regulamentação da Lei de Terras, em 1850. De acordo com Stédile (2012, p. 25), nesse período aconteceram muitas lutas, revoltas e mobilizações que, inclusive, foi determinante da própria “desestabilização do modelo agroexportador” mantido pelo negro escravizado. Dentre as muitas formas de resistências organizadas do negro está a formação dos quilombos, durante o período da escravização, por escravizados que buscavam viver expressões da cultura do seu povo, com mais liberdade.

Para Moura (1988) apud Castelo et al. (2020, p. 19-20), a fuga das senzalas consiste em “um fenômeno nacional de organização econômica, militar e cultural contra o escravismo” que impôs “abalos estruturais na ordem vigente”. Na percepção de Castelo et al. (2020, p. 20), a própria luta de classes no Brasil, não pode ser desvinculada da questão racial, para não reproduzirmos o erro de tratar a questão

social por uma perspectiva eurocêntrica. Em favor desse direcionamento, torna-se necessário, conforme Castelo et al. (2020, p. 20), considerar “o amálgama entre a escravidão e o trabalho livre na formação do proletariado brasileiro”. A convivência no mercado de trabalho, de escravos e operários que “vivenciaram juntos, mas, de maneira desigual, a opressão, alienação e exploração nos mesmos postos de trabalho e locais de moradia” (Castelo et. al., 2020, p. 20). Trabalhadores livres e escravizados que “lutaram juntos no fazer-se da classe trabalhadora brasileira, contra o então decadente escravismo e o nascente capitalismo dependente (Castelo et. al., 2020, p. 20).

A mobilização do negro que precisa lutar, diariamente, contra as muitas formas de expressão do racismo estrutural, permanece na sociedade capitalista e pode ser fortalecida no debate do racismo ambiental. Na medida em que o racismo ambiental relaciona componente étnico-racial e injustiças socioambientais, fazendo “emergir na cena pública a história, os estigmas e os processos que concorrem indubitavelmente para o desfavorecimento dos atingidos nos conflitos” (Pacheco e Faustino, 2013, p. 92), como tratado no próximo tópico

#### **2.4. Racismo Ambiental e Ocupação de Áreas de Risco**

No capitalismo dependente, ameaças naturais e induzidas atingem em maior proporção a população, preta e parda. A maior sujeição dessa população historicamente discriminada, à degradação ambiental, implica em racismo ambiental<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A expressão “racismo ambiental” foi empregada no início de 1980 pelo reverendo Benjamim Chavis em contexto de luta da população negra da Carolina do Norte que desde o final de 1970 lutava contra o depósito de rejeitos tóxicos na área em que moravam. Em 1982, mais de quinhentas pessoas foram presas, quando tentavam impedir a passagem de caminhões com os rejeitos. Diante dessa mobilização que alcançou a mídia, o governador se comprometeu com o fechamento imediato e a limpeza do depósito, o que só concretizou no início do século XXI. Em consequência desse movimento, em outubro de 1991, a Comissão pela Justiça Racial da Igreja Unida de Cristo, dirigida por Chavis, “promoveu a primeira Conferência Nacional das Lideranças Ambientalistas de Cor, em Washington”. Nesse evento participaram mais de 650 ativistas dos cinquenta estados americanos e pessoas de outros países (Porto Rico, México, Havaí, Chile e das Ilhas Marshall) para debater sobre justiça e racismo ambiental, ampliando a visão acerca desses temas (Pacheco e Faustino, 2013, p. 86). Em 1993 Chavis elaborou o prefácio do livro intitulado, “enfrentando o racismo ambiental: vozes de base” de autoria de Robert Bullard que “denuncia as intercessões e cruzamentos entre racismo e capitalismo nos problemas ambientais dos Estados Unidos”. (Pacheco e Faustino, 2013, p. 87). No prefácio desse livro, Chavis enfatiza a necessidade de combater o

que se circunscreve nos “sucessivos arranjos econômicos que orientam globalmente a lógica de produção e troca de bens e serviços” no capitalismo, que se fortalece a partir do século XVI (Souza, 2015, p. 25). Sucessivos arranjos econômicos que orientam “padrões ligados ao consumo de recursos naturais” e que conferem “às comunidades negras, ao longo dos séculos, um status político minoritário” (Souza, 2015, p. 25).

Ao fazer um paralelo do racismo nos EUA e no Brasil, Pacheco e Faustino (2013, p. 90) reconhece o racismo historicamente autodeclarado e legalmente organizado e o racismo encoberto no Brasil. Segundo os referidos autores, o racismo no Brasil foi encoberto pelo permanente esforço das elites de embranquecer a nação, a partir do mito da democracia racial e miscigenação. O que dificultou “o reconhecimento do próprio racismo e o estabelecimento de políticas de desconstrução das desigualdades que desfavorecem a maioria da população não branca”. (Pacheco e Faustino, 2013, p. 90).

Enquanto nos EUA as injustiças ambientais aparentes estão concentradas nos territórios negros, latinos e asiáticos, no Brasil, os negros estão, em massa, nos bairros pobres da periferia urbana, onde estão presentes distintas formas de risco. E são majoritariamente, os negros, “os expropriados, contaminados, despejados, remanejados, enfrentando direta e imediatamente as perdas e danos colaterais do desenvolvimento econômico” (Pacheco e Faustino, 2013, p. 90-91).

Racismo ambiental trata-se de “uma tecnologia de (auto)disciplina que gera segregação ambiental” da população negra, em territórios que se tornam, em muitos casos, ambientes insustentáveis (Souza, 2015, p. 38). O racismo ambiental tem sido perpetuado tanto diretamente quanto institucionalmente, nos diversos campos da vida pública e privada de uma dada sociedade (Souza, 2015, p. 38). Nas palavras de Chavis (1993, p. 3 apud Pacheco e Faustino, 2013, p. 85)

Racismo ambiental é a discriminação racial nas políticas ambientais. É discriminação racial no cumprimento dos regulamentos e leis. É discriminação racial no escolher deliberadamente comunidades de cor para depositar rejeitos tóxicos e instalar indústrias poluidoras. É discriminação racial no sancionar oficialmente a presença de venenos

---

racismo e a injustiça ambiental, em todo o planeta e expões a sua preocupação “com relação ao Terceiro Mundo” que tenderiam a se tornar “depositários das grandes cargas de rejeitos tóxicos oriundos de indústrias e de outras atividades poluentes”, tendo em vista a frágil legislação desses países, principalmente com a resistência dos Estados Unidos (Pacheco e Faustino, 2013, p. 87).

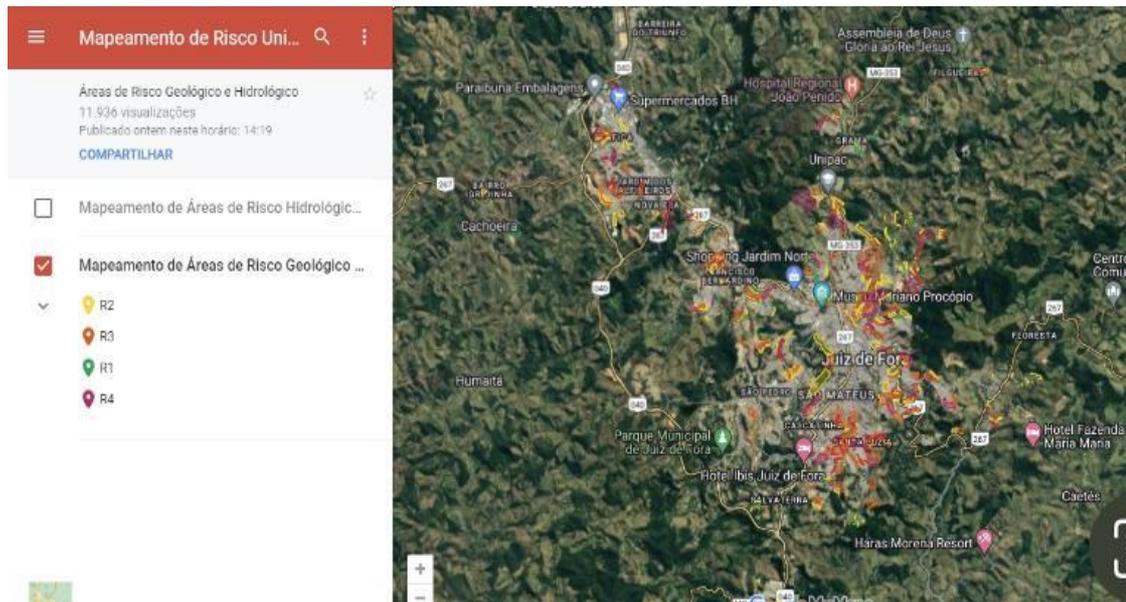
e poluentes que ameaçam as vidas nas comunidades de cor. E discriminação racial é excluir as pessoas de cor, historicamente, dos principais grupos ambientalistas, dos comitês de decisão, das comissões e das instâncias regulamentadoras.

Na reunião promovida, em junho de 2022, pelas comissões de Direitos Humanos (CDH) e de Meio Ambiente (CMA), lideranças políticas discutiram o racismo ambiental associado aos impactos da degradação do meio ambiente que recaem, de forma desproporcional, sobre etnias vulnerabilizadas, que compreendem negros e indígenas. Nessa reunião, os presentes criticaram o descaso do poder público com os impactos das mudanças climáticas nas periferias e em territórios indígenas e quilombolas.

Apesar de a ocupação de áreas de risco estar diretamente vinculado ao racismo estrutural que sustenta o capitalismo dependente, o poder público tem associado os impactos ambientais “à falta de desenvolvimento das sociedades, incapazes de antever e prevenir contra os desastres” (Dutra, 2017, p. 36). Nessa direção, o poder público tem atribuído relevância à produção de mapas de risco, sem questionar a raiz dos problemas.

Com o intuito de captar recursos para obras de contenção, a Subsecretaria de Proteção Defesa Civil de Juiz de Fora divulgou, em 2022, mapa com as áreas de risco do referido município e classificou essas áreas de acordo com o grau de risco, numa escala de R1 (muito baixo) a R4 (muito alto) (PJF, 2022), conforme Figura 1.

**Figura 1:** Mapeamento de Áreas de Risco de Juiz de Fora



Fonte: <https://www.pjf.mg.gov.br/subsecretarias/sspdc/mapeamento.php>

Segundo Valencio (2009), a produção de mapas das áreas de risco confere maior abrangência aos riscos e aumenta a credibilidade dos pareceres técnicos, o que contribui para “reforçar a performance do ente público”, em favor de “expulsar os que se territorializam fora da ordem capitalista” e “evitar conflitos territoriais constitutivos” deste sistema de produção (Valencio, 2009, p. 35). “Sob uma narrativa de compromisso com o valor maior da vida humana, se procede a uma cartografização da cidade que descarta a compreensão dos fatores de ameaça no terreno a partir de uma dimensão sócio histórica mais abrangente e relacional” (Valencio, 2009, p. 35).

Com esse direcionamento, os riscos geológicos e desastres tendem a ser tratados, segundo Dutra (2017), como eventos pontuais, fenômenos naturais físicos e fatalidades, comparados com as guerras. Nas palavras de Dutra (2017, p. 34), “a expressão desastre natural tornou-se tão corriqueira e adquiriu tanta repercussão que passou a fazer parte das classificações de desastres”. O que segundo a autora explica a permanência dos termos, “desastres naturais e tecnológicos em documentos e sistemas nacionais e internacionais, como a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) e o Banco de Dados Internacional de Desastres” (Dutra, 2017, p. 34). A própria definição dos desastres na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil informa essa vinculação do desastre às ocorrências que implicam em prejuízos ao capitalismo (Santos e Rocha, 2018).

Não se reconhece que a ausência das condições mínimas de moradia, com segurança e dignidade para um número considerável da classe trabalhadora, especialmente a mais precarizada, são reflexos da própria lógica do capital, produtora de desigualdade e pobreza, associada às contradições do capitalismo dependente e à ausência de compromisso do Estado na implementação de políticas públicas que tragam soluções efetivas e permanentes para as demandas dessas populações. Nas palavras de Dutra (2017, p. 35),

Ainda que muitos destes processos venham à tona a partir da dimensão física, os mesmos são, essencialmente, de outra ordem. É no processo de tecitura cotidiana que vão se moldando os rostos das reais vítimas dos desastres, em sua imensa maioria pobres e não brancos, que assistem suas moradias precárias serem arrastadas pelas chuvas incessantes, que relembram seus parentes soterrados pela lama e pelos escombros, que constataam a contaminação de seus meios de sobrevivência por produtos tóxicos, enfim, que experimentam uma série de violações que vão muito além do momento do impacto.

As situações de calamidades são expressões próprias da “questão social” em sua forma mais agudizada. E uma apreensão sem um olhar crítico sobre esse processo contribui para individualizar e culpabilizar os sujeitos pelas adversidades que os acometem. Na perspectiva de Valencio (2009), o que é chamado de “calamidade” ou “desastre” faz parte da histórica política desigual de acesso às riquezas sociais, da histórica expropriação e capitalização do território e da ocupação de áreas carentes de infraestrutura e atendimentos socioassistenciais. Conforme Valencio (2009), as situações de calamidades não se tratam de “desastres naturais”, eventos isolados, individualizados, inesperados, casuais, descolados da sociabilidade burguesa.

Este debate considera a ocupação de áreas de risco nas cidades brasileiras diretamente relacionado ao desenvolvimento do capitalismo, entendendo que a ausência das condições mínimas de moradia, com segurança e dignidade, são reflexos da própria lógica do capital (CFESS, 2022). Que as práticas político-institucionais adotadas pelo Estado burguês concorrem para vulnerabilizar certos grupos sociais, principalmente, os pardos e pretos que, estão nesses lugares, não por consequência do acaso ou por falta de esforço dessas pessoas, mas, em decorrência do capitalismo e do racismo apropriado em favor do desenvolvimento deste modo de produção. E uma apreensão sem um olhar crítico sobre esse processo “contribui para

individualizar e culpabilizar esses sujeitos pelas adversidades que os acometem” (CFESS, 2022, p. 2). Nas palavras de Barreto e Barcellos (2019, p. 300-301),

Discutir sobre a racialização do espaço urbano, como uma das expressões do racismo ambiental, haja vista que é no chão do território que se constata a trajetória de espoliação que a população negra é submetida pela classe dominante e o Estado é uma figura que ratifica e impõe a condição por baixo, através da violência, do descaso, da omissão e da promoção da expulsão dos moradores das áreas que são alvos da especulação imobiliária, desconsiderando a condição humana e repetindo a história do castigo do corpo pelo viés da inferiorização. A senzala do século XXI são as favelas e as áreas de desastres ambientais.

Apesar de inerente ao desenvolvimento do capitalismo e ao acesso desigual das riquezas sociais, os desastres têm sido naturalizados. De acordo com Valencio (2009, p. 34-35), a denominação “área carente” tende a ser substituída pela denominação “área de risco”, com o objetivo de garantir “a legitimidade do Estado na desestruturação do lugar e na eliminação da vizinhança indesejada, da paisagem urbana”. O uso da expressão “área de risco” incorpora componentes do ambiente natural para “problematizar o direito de morar”, sem considerar a dimensão sócio-política relacional, da ocupação das denominadas áreas de risco (Valencio, 2009, p. 35).

Tem a ver com a própria atuação peculiar do Estado autoritário no capitalismo dependente, “subordinado à reprodução do capital em escala mundial” (Soares e Burginski, 2021, p. 8-21). Para manter a reprodução ampliada do capital nos países centrais e garantir a acumulação da burguesia nacional, o Estado autoritário, no capitalismo dependente, precisa mediar em favor da superexploração do trabalho e precarização dos direitos sociais (Soares e Burginski, 2021, p. 8). Na dinâmica do capitalismo dependente, “as democracias construídas precisam ser restritas, governáveis e viáveis para se constituírem como Estados corporativos da burguesia, visando institucionalizar democracias vigiadas e sob controle.

Sem possuir moedas fortes, sem determinar fluxos internacionais de capitais e sem determinar os padrões tecnológicos e as pautas da produção mundial, a burguesia dependente, em grande desvantagem no mercado mundial, precisa compartilhar com o capital central, o lucro gerado: pelo controle das riquezas naturais e do Fundo Público, pela superexploração da classe trabalhadora e pela precarização dos direitos sociais (Luce, 2018). Grande parte do Fundo Público, destinada a

financiar as políticas sociais, vai ser transferida, com apoio do Estado autoritário, na direção do fundo de acumulação do capital estrangeiro. O que intensifica, ainda mais, as condições de superexploração do trabalho e precarização da vida.

A dinâmica do capitalismo dependente se manifesta não somente como realidade econômica, já que a precarização do trabalhador tem a ver com a expansão do neoliberalismo, dos países centrais aos países periféricos, para desresponsabilizar e isentar o Estado de responder pelas problemáticas sociais. Para privilegiar interesses do capital, o Estado tornou-se mínimo para as políticas sociais, principalmente, em tempos de crise. Privilégio esse sustentado em argumentações que condicionam liberdade ao mercado, atrelado à ampliação da propriedade privada e à livre concorrência. Essa intervenção mínima, que desmonta regras, procedimentos e instituições, necessários à consolidação do contrato social e do Estado mediador, foi impulsionada pela mundialização econômica do mercado, privatizado, desregulamentado e liberalizado, que supervaloriza o chamado terceiro setor (Alencar, 2009).

Por todos esses dinamismos, o capitalismo dependente intensifica a superexploração do trabalhador, inserido no âmbito da produção e circulação de mercadorias, que desempenham tarefas fundamentais para a apropriação da mais-valia produzida socialmente pelo trabalhador coletivo. Essa dinâmica constitutiva da reprodução do capitalismo dependente implica em maior impacto para a força de trabalho preta e parda, dos países dependentes, que ocupam os postos mais desqualificados de trabalho.

A dinâmica do Estado no capitalismo dependente possibilita entender os direcionamentos do Programa Auxílio-Moradia, como parte do processo de institucionalização e precarização da política de assistência social, tratado em seguida.

### **3. PROGRAMA AUXÍLIO-MORADIA NO PROCESSO DE PERIFERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO PRETA E PARDA DE JUIZ DE FORA**

Este tópico formado por quatro subtópicos contextualiza a institucionalização e precarização da política de assistência social no movimento expansionista do capital e contextualiza a perspectiva focalizada do Programa Auxílio-moradia Emergencial,

acessado por famílias com moradias, interditadas, em áreas de risco. Em seguida, a pesquisa aborda o Programa Auxílio-moradia Emergencial no processo dinâmico de periferização da população preta e parda de Juiz de Fora, permeado por fragilidades e resistências construídas por esses sujeitos, diante das ações genocidas que são renovadas com o desenvolvimento do capitalismo e permanecem desde o projeto colonial. Por fim, enfatiza a inconsistência entre proposta do Programa Auxílio-moradia Emergencial atrelada ao dinamismo difuso da periferização.

### **3.1. Processo de Institucionalização da Política de Assistência Social no movimento expansionista do capitalismo**

A política de assistência social, que abarca o Programa Auxílio-moradia, foi regulamentada na Constituição Federal de 1988, como um direito prestado a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social. Em 1993, com a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS- Lei 8.742/93) em alguns municípios e estados brasileiros, os artigos dessa Carta Magna vão ser operacionalizados. A partir dessa Lei, “a assistência social deixou de ser uma alternativa de direito ou dever moral para transformar-se em política mais efetiva” (Pereira, 1996, p. 99-100 apud Cunha, 2017, p. 100).

Em 2005, a política de assistência social ganhou maior concretude com a implementação mais efetiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) criado, em 2004, em todo o território nacional. O SUAS como importante instrumento legal, operacionalizado sobre a forma de sistema, favoreceu a alteração de alguns princípios da LOAS (Lei 8.742/1993), principalmente, no que se refere ao processo de organização da gestão da política de assistência social. A LOAS foi organizada em diferentes níveis de proteção social, ou seja, em ações da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, com a Lei 12.435/2011 (Brasil, 2021). A Proteção Social Básica (acessada através dos serviços do Centro de Referência em Assistência Social - CRAS) se destina à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias que se encontram em situação de fragilidade social.

Também, teve grande importância no processo de institucionalização da política de assistência social, a criação do Cadastro Único por meio do Decreto nº

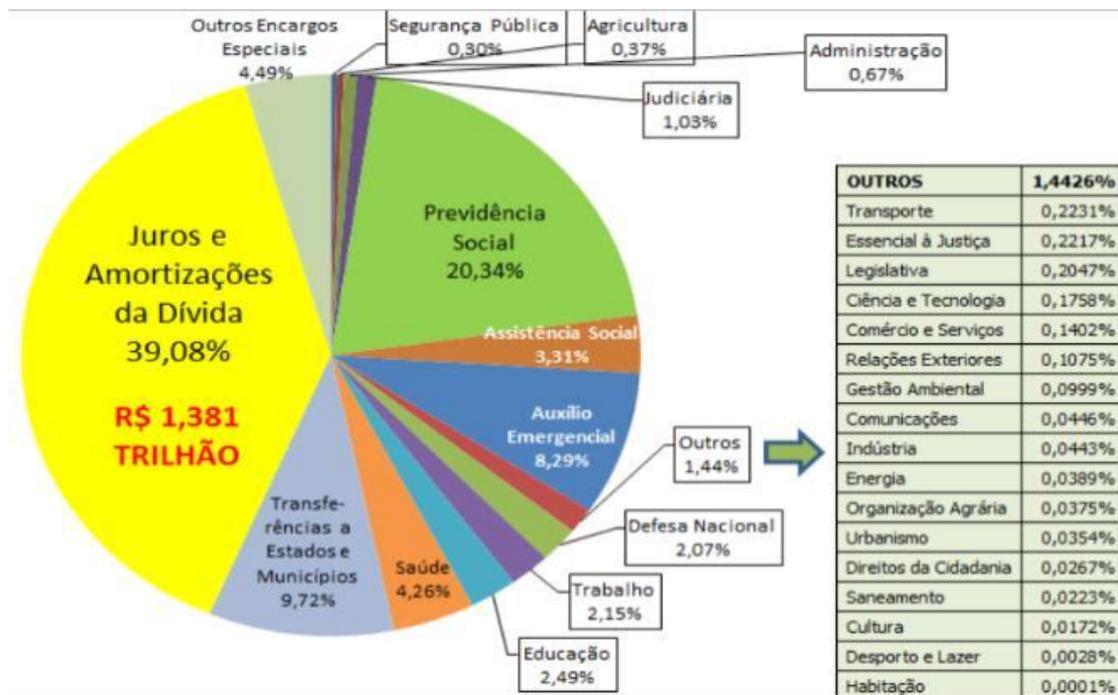
3877/2003 e sua regulamentação por meio do Decreto nº 6.135/2007. De acordo com informações do Ministério do Desenvolvimento Social (2017, p. 11), a criação do Cadastro Único em 2003, foi incentivada pelo Programa Bolsa Família (PBF) que exigiu o uso mais efetivo desse cadastro. Na medida em que a “A Lei nº 10.836/2004, que criou o PBF, definiu o Cadastro Único como instrumento de identificação e seleção de seus beneficiários” (MDS, 2017, p. 11).

Além do Programa Bolsa Família, outros programas sociais passaram a ser acessados a partir do Cadastro Único, quando a Portaria nº 177 de 2011 “regulamentou a gestão do CadÚnico e definiu, com mais clareza, os critérios e conceitos desse cadastramento”, bem como, “os objetivos, a operacionalização e as competências de cada um dos entes envolvidos na gestão do Cadastro Único” (MDS, 2017, p. 11).

O conjunto legal normativo que sistematizou o Cadastro Único fortaleceu a assistência social como uma política pública e social de direito de quem dela necessitasse, na medida em que favoreceu o atendimento de mais usuários. Mas, essas regulamentações, na grande maioria das vezes, não dão conta de atender o seu compromisso legal, pela própria dinâmica do capitalismo dependente, condicionado à superexploração do trabalho e precarização das políticas sociais. O orçamento destinado a financiar as políticas sociais torna-se cada vez mais restrito com o desenvolvimento do neoliberalismo no Brasil e o avanço do domínio dos capitais financeiros e dos oligopólios fora e dentro do Brasil, com a utilização de mecanismos públicos para sua formação.

Em 2020, mesmo em tempos de pandemia, quase 40% do orçamento federal que poderia financiar a seguridade social (previdência, saúde e assistência social), foi direcionado ao pagamento de juros da dívida pública (Brasil, 2020). O que tem prejudicado ainda mais a assistência social que, historicamente, tem o menor orçamento das políticas sociais, como demonstra a figura abaixo.

**Figura 2:** Orçamento federal executado (pago) em 2020 = R\$ 1,381 trilhões.



Fonte: [http://www.camara.gov.br/internet/orcament/bd/exe2019mdb\\_RPG.EXE](http://www.camara.gov.br/internet/orcament/bd/exe2019mdb_RPG.EXE)

A inserção do Brasil na ordem internacional, o coloca em um papel de dependência, que por sua vez, acaba por onerar o fundo público e incentivar “o crescimento galopante das dívidas externa e interna” (Behring e Boschetti, 2011, p. 152).

A ausência e omissão do Estado no cumprimento de suas funções sociais contribui para acentuar a transferência dos serviços sociais caracterizados como direitos sociais, à sociedade civil e ao terceiro setor, configurando tais serviços como ações filantrópicas. A formalização de parcerias entre público e privado reforçam essa lógica de mercado na prestação de tais serviços, além de promover a prática do favor e da filantropia. O Estado retira sua responsabilidade e transfere, às entidades privadas, o papel de ofertar esses serviços.

A partir de 2000, a grande maioria dos recursos destinados a financiar a política de Assistência Social aparece vinculada, quase que exclusivamente, aos programas de transferência de renda (como o Programa Auxílio-moradia, o Benefício de Prestação Continuada e o Programa de Bolsa Família,) que estão muito aquém das demandas e necessidades das famílias que precisam acessar essa política. Principalmente, porque a parcela da população dependente dos programas de transferência de renda aumenta com a crise da sociedade salarial e com o próprio

processo de crise do capital. Uma vez que essa crise tem relação direta com a perda de direitos dos trabalhadores, o processo de desqualificação do trabalho, a expansão contínua dos índices de desempregados e o aumento crescente da massa dos miseráveis da sociedade, principalmente, da população preta e parda (Souza, 2019).

A assistência social, como as demais políticas sociais, conta com o fundo público financiado pelo trabalhador e empregador e administrado pelo Estado, para focalizar a pobreza gestada no próprio modo de produção capitalista, em resposta às pressões dos trabalhadores, principalmente os pretos e pardos, mais submetidos a toda a ordem de opressão e violência do sistema de valorização do valor. Para manter a estabilidade precária e subordinada do capitalismo dependente, o Estado na periferia vai propor a substituição da política de transferência de renda, pela emancipação econômica do indivíduo, geralmente preta e parda, já que são esses os principais usuários da política de assistência social.

O Estado vai defender a emancipação pelo trabalho, sem problematizar as condições precárias do trabalhador no capitalismo periférico que, subordinado aos mandos e desmandos do capitalismo central, inclui apenas uma parcela da mão de obra disponível no mercado. Inclusive, o capitalismo vai contar com o exército industrial de reserva ou superpopulação “que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta” (Marx, 2017, p. 707).”quanto maior forem as camadas lazentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial. Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista” (Marx, 2017, p. 719-720).

O Estado vai defender a emancipação pelo trabalho, sem considerar os limites dessa emancipação financeira do trabalhador submetido à superexploração, principalmente do trabalhador preto e pardo. Que cumpre a função não apenas de exército de reserva “para rebaixar o valor geral da força de trabalho no sentido clássico das teorias marxianas”, mas, também tem, historicamente, servido de “estoque de mão de obra responsável na execução de determinados serviços não qualificados (como trabalhos domésticos babás serviços de limpeza), desobrigando investimentos públicos e privados de maior monta para garantir os suportes necessários para a própria produção capitalista” (Oliveira, 2021, p. 178).

No Brasil, a relação entre trabalho e assistência social torna-se menos conflituosa em 1988, com a regulamentação da assistência social como direito instituído na Constituição Federal. Mas, de qualquer maneira, ainda permanece entre

os governantes, especialmente entre aqueles que fazem oposição à esquerda, a proposta de substituir a política de assistência social pelo trabalho. Sem problematizar o capitalismo, esses governantes não reconhecem que as expressões da questão social são constitutivas desse modo de produção e que o mercado de trabalho brasileiro, com todas as suas fragilidades permanentes, não dá conta de substituir a política de transferência de renda. Mesmo trabalhando, os usuários da assistência social, no capitalismo dependente, precisam, na maioria das vezes, continuar contando com essa política, principalmente, com a expansão do neoliberalismo que tende a precarizar, ainda mais, as condições de trabalho.

Então, mesmo com a regulamentação da assistência social como um direito, essa política está longe de ser verdadeiramente efetivada, em grande medida pela lei geral da acumulação. Mesmo entendendo a importância de lutar pela assistência social como um direito que contribui com a redistribuição da riqueza socialmente acumulada, necessária para amenizar a pobreza condicionada ao capitalismo, não se desconsidera que todas as políticas sociais mantêm a precarização do trabalho. Isso porque, ao reproduzir materialmente o trabalhador estabiliza as relações sociais capitalistas e a expropriação do trabalhador. Inclusive, essa é a principal razão de ser dos direitos sociais, que tendem a ser regulamentados com o desenvolvimento do capitalismo para manterem a produção e reprodução do capitalismo. As políticas sociais mediam as tensões entre capital e trabalho diminuindo os conflitos provocados pelas desigualdades, permitindo assim que o capital siga seu processo de exploração dos trabalhadores e acumulação do capital.

A despeito de ser um direito do trabalhador, a política de assistência social que atende, em maior proporção, a população preta e parda, tem priorizado programas eventuais, com ações pontuais, que tendem a culpabilizar os sujeitos, como o Programa Auxílio-moradia, apresentado em seguida.

### **3.2. Perspectiva Focalizada do Programa Auxílio-moradia Emergencial**

Esta parte do trabalho contextualiza a proposta do Programa Auxílio-moradia, de forma mais geral, para realçar a dinâmica do Programa Auxílio-moradia Emergencial de Juiz de Fora, acessado por meio da Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SSPDC) de Juiz de Fora. A opção por explorar essa modalidade do

referido programa foi em função da proposta desta pesquisa, construída a partir do estágio que realizei, por oito meses, na SSPDC e que tem como foco o acesso, ao referido programa, por famílias que tiveram suas moradias interditadas, em decorrência de situação de risco geológico.

O Programa Auxílio-moradia foi instituído, como parte da política de assistência social, a partir da Lei nº 12.060 de 2010, para socorrer e assistir famílias com renda mensal média de até 2 (dois) salários mínimos, em situação de vulnerabilidade ou risco habitacional, assim reconhecidas pelo Poder Executivo (PJF, 2010). Essa regulamentação, em seu artigo 1º, estabelecia que o valor transferido, a cada família, não podia exceder a R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) e que o montante repassado poderia ser pago pelo prazo máximo de um ano, em parcelas mensais que não poderiam ser inferiores a R\$ 200,00 (duzentos reais) (PJF, 2010).

Em 2021, o Programa Auxílio-moradia foi alterado pela Lei municipal nº 14.214 (Anexo 01), que institui a garantia do Programa Auxílio-moradia em três modalidades: em situações de emergência, vulnerabilidade social e violência.

Com esse novo formato, o referido programa propõe, de forma articulada com outros programas de geração de emprego e renda e de segurança alimentar da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF), promover o acesso à rede de serviços públicos (saúde, educação e assistência social) e estimular a emancipação sustentada de famílias e pessoas que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza (PJF, 2021).

A referida lei reconhece como unidades encaminhadoras, de usuários, às três modalidades do Programa Auxílio-moradia: a Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil; os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); as Casas de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes; as instituições e serviços que, sob a gestão do município de Juiz de Fora, MG, acolhem pessoas em situação de rua e a Casa da Mulher (Brasil, 2021). Essas unidades encaminhadoras têm como atribuições:

Aprovar o auxílio, elaborar o relatório inicial de inclusão e encaminhar à Secretaria de Assistência Social (SAS), apresentando informações, justificativas e descrevendo os encaminhamentos e acompanhamentos realizados; elaborar relatório semestral que contemple, no mínimo, a evolução obtida por cada beneficiário no âmbito do programa, as iniciativas promovidas em seu favor e a manutenção da situação que justificou a concessão do auxílio; acompanhar sistematicamente as famílias ou pessoas incluídas no programa, através de atendimentos, visitas domiciliares, encaminhamentos para programas de geração de emprego e renda,

segurança alimentar, educação saúde contribuindo para que o beneficiário conquiste sua autonomia, empoderamento e supere a situação de vulnerabilidade social; providenciar a renovação do benefício, caso seja necessário, a qual deverá ser solicitada à Secretaria de Assistência Social (SAS) com 60 (sessenta) dias de antecedência, devendo ser elaborada e justificada por pelo menos dois técnicos da Unidade Encaminhadora, a partir do atendimento ao beneficiário; indicar junto aos órgãos competentes, a solução habitacional definitiva para os beneficiários do Programa; orientar os beneficiários do Programa para conquista de sua autonomia financeira (Brasil, 2021).

Já em seu primeiro artigo, a Lei municipal nº 14.214 esclarece que a administração pública do município de Juiz de Fora deve destinar subsídio ao custeio de despesas com o pagamento de aluguel de imóvel residencial e demais gastos emergenciais com habitação, evidenciando o caráter de emergência e eventualidade dos recursos transferidos por essa lei (Brasil, 2021).

A referida lei trata da concessão de subsídio em seu primeiro Artigo, mas, só vai especificar esse valor em seu Artigo 4. Antes dessa especificação (no Artigo 3) determina requisitos para o pagamento desse subsídio. Determina que, para receber o benefício, o usuário deve apresentar os documentos exigidos; ter renda familiar de até três salários mínimos; ter inscrição no Cadastro Único; residir no município de Juiz de Fora e não ter imóvel próprio (habitável) nesse município e fora dele. O Artigo 3, também, esclarece, em seus dois incisos, o prazo máximo para o usuário apresentar as comprovações dos requisitos exigidos (Brasil, 2021).

Quanto ao valor do benefício, a Lei municipal nº 14.214 estabelece a transferência de R\$ 600,00 para as famílias com duas ou mais pessoas e de R\$ 300,00 para um único usuário. Trata, ainda, sobre a possibilidade de reajuste e alteração do benefício, condicionada à disponibilidade e previsão de recursos orçamentários. Ressalta, ainda, que apenas um benefício pode ser concedido a cada família e que o valor recebido deve ser destinado, exclusivamente, para o pagamento de gastos relativos à habitação (como aluguel, água, luz).

Os valores transferidos ao Programa Auxílio-moradia, também, aparecem no Artigo 27 Lei nº 14.214, que condiciona o número de benefícios a serem concedidos à dotação orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social, criado pela Lei Municipal nº 8.926 de 1996, para financiar despesas decorrentes de programas, projetos e serviços de Assistência Social desenvolvidos pelo órgão de Administração Pública Municipal. Esta lei reforça, ainda, que o Programa Auxílio-moradia deve

priorizar e selecionar usuários e famílias em maior situação de vulnerabilidade, quando o número de interessados, elegíveis para o benefício, superar o quantitativo de vagas existentes, conforme a disponibilidade orçamentária (Brasil, 2021).

A Lei municipal nº 14.214 define como motivos para o desligamento do usuário, desse programa, a inclusão em outros programas habitacionais; a conquista de autonomia financeira associada à capacidade de manter custos de subsistência e o uso indevido do benefício (Brasil, 2021).

Também, estão descritos na Lei municipal nº 14.214, os assuntos que devem ser regulamentados em Decreto providenciado pelo Poder Executivo. Dentre esses assuntos estão: os procedimentos necessários para cadastramento das famílias ou pessoas a serem atendidas; as exigências a serem cumpridas pelos beneficiários; o quantitativo de benefícios, que poderá ser ampliado ou reduzido, conforme a avaliação da Secretaria de Assistência Social e a disponibilidade financeira e orçamentária do município; a definição dos itens referentes aos gastos emergenciais; as formas de acompanhamento e de controle social dos usuários dessa política (Brasil, 2021).

A Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SSPDC/SG) de Juiz de Fora, como local onde foi realizada esta pesquisa, encaminha ao Auxílio-moradia na modalidade emergencial, famílias residentes em áreas consideradas de riscos habitacionais (como áreas de enchente, desabamento) e com habitação, tecnicamente, interdita por profissionais de engenharia civil da SSPDC.

Nos dois incisos do Artigo 10º descreve que “que o relatório técnico deverá especificar a necessidade de interdição, desocupação e demolição, suas implicações técnicas, os tipos de riscos e o grau efetivo de comprometimento da moradia que justifiquem as ações” (Brasil, 2021).

Para continuar recebendo os benefícios do Programa Auxílio-moradia Emergencial, as famílias inseridas nessa política são acompanhadas por profissionais da SSPDC de Juiz de Fora. Nas visitas obrigatórias, realizadas por esses profissionais, os usuários e as famílias são informados sobre o tempo máximo, de 36 meses, para a permanência no Programa Auxílio-moradia.

O que acontece em desacordo com a própria Lei nº 14.214, na medida em que esta estabelece que os usuários ou as famílias, com suas moradias interditas, podem acessar o benefício até a solução, pelo poder público, da situação de risco da habitação. Apesar de a Lei nº 14.214 reforçar a responsabilidade do Estado em solucionar situações em risco das moradias de famílias em condição de pobreza e

extrema pobreza, nada tem sido feito na direção de solucionar as situações desses imóveis interditados.

Em novembro de 2021, o poder público instituiu a Lei nº 14.242<sup>9</sup>, que trata da Assistência Técnica Pública para a Habitação de Interesse Social (ATHIS), em busca de priorizar iniciativas voltadas a atender moradias interditadas pela SSPDC. Essa Subsecretaria vai ser mencionada na referida lei como um dos entes do órgão executivo municipal envolvidos na implementação da Assistência Técnica Habitacional juntamente com a Subsecretaria de Habitação, integrante da Secretaria de Planejamento Urbano (Sepur); a Empresa Municipal de Habitação (Emcasa) e a Secretaria de Sustentabilidade e Meio Ambiente e Atividades Urbanas (Sesmaur).

Apesar da proposta da Lei nº 14.242, de assegurar o direito à Assistência Técnica Pública Habitacional às famílias de baixa renda, com habitações interditadas pela SSPDC de Juiz de Fora, a referida lei atendeu apenas uma família que acessa o Programa Auxílio-moradia Emergencial, até julho de 2023, ou seja, até o final do meu

---

<sup>9</sup> A Lei 14.242 de novembro de 2021 compatibiliza a política de habitação de interesse social com a política de desenvolvimento urbano e territorial, com o objetivo de: **I** - incentivar a redução do déficit e da inadequação habitacional do município; **II** - democratizar o acesso à moradia e promover a inclusão socio territorial; **III** - garantir dignidade e legalidade de moradia; **IV** - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional dos recursos técnicos e econômicos, aumentando as condições de habitabilidade e salubridade do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos naturais, humanos e de segurança, através da reforma e/ou ampliação das edificações, para maior qualidade de vida da família e do município; **V** - oferecer o serviço de Assistência Técnica Pública Habitacional aos grupos de atendimento indicados no art. 3º desta Lei, considerando a prestação de serviços subsidiados e/ou financiados, a serem definidos em Decreto Regulamentador; **VI** - formalizar as etapas do processo de edificação, reforma, ampliação ou regularização da habitação junto ao poder público municipal e outros órgãos colegiados; **VII** - assegurar desde a elaboração do projeto ao acompanhamento e execução das obras e serviços, sob a responsabilidade dos profissionais das áreas de Arquitetura e Urbanismo, Engenharias e Técnicos Industriais de Edificações, necessários para a realização dos serviços referentes ao atendimento às famílias, análise da edificação, reforma, ampliação, adequação, recuperação ou regulamentação fundiária da habitação, bem como acompanhamento do pós-ocupação; **VIII** - elaborar ações que reduzam a vulnerabilidade da infraestrutura de ocupações em áreas de risco hidro geológico, buscando soluções que priorizem a permanência dos moradores no seu território, evitando a sua remoção sempre que possível; **IX** - buscar a ampliação da regularização de parcelamento e construção mediante aproximação entre legislação, técnica construtiva e prática da população na produção do espaço urbano; **X** - minimizar a incidência de desastres e mitigar riscos em áreas consideradas de risco pela Defesa Civil; **XI** - promover a conscientização e o engajamento comunitário, bem como o resgate da cidadania às famílias atendidas; **XII** - proteger as áreas de preservação permanente (APP), as unidades de conservação, as áreas de proteção dos mananciais e a biodiversidade; **XIII** - proporcionar o retorno das famílias advindas do programa de auxílio-moradia ou afins às suas residências de origem com segurança; **XIV** - priorizar soluções construtivas que visem a retenção e aproveitamento da energia solar, à reciclagem de resíduos da construção civil (RCC) e ao reaproveitamento de águas pluviais.

estágio nessa Subsecretaria. Em grande medida, porque em contraposição à proposta de solucionar situações de risco das moradias interditadas, a Lei nº 14.242 restringe essa intervenção “às patologias passíveis de intervenções simples para mitigar o risco com maior urgência”.

Para operacionalizar a Lei 14.242, o poder público de Juiz de Fora sancionou o Decreto nº 14.986 de 2022 que responsabilizou a ATHIS pela execução das ações realizadas conforme diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Planejamento Urbano (SEPUR) através da Subsecretaria de Habitação (SSUHAB).

Embora não trate, diretamente, do Programa Auxílio-moradia, a proposta da ATHIS inclui, por meio do Decreto nº 14.986, famílias com perfil para esse programa. A ATHIS propõe atender, com subsídio (com custeio parcial ou integral<sup>10</sup>), famílias que possuem rendimento de até três salários mínimos, comprovado pela inscrição no cadastro único, para programas sociais. Define como subsídio parcial de assistência técnica pública para habitação de interesse social, a prestação de serviço de elaboração de projeto e acompanhamento de obra e, como subsídio total, o atendimento da família com projeto arquitetônico, materiais de construção e força de trabalho para a execução da obra, a depender dos seguintes critérios de atendimento e priorização, descritos nos Artigos 3º e 4º desse Decreto:

Art. 3º Para ter acesso à Assistência Técnica Pública para Habitação de Interesse Social, os beneficiários deverão atender a todos os seguintes critérios mínimos, verificados a partir de parecer técnico e social: I - renda familiar entre 0 a 3 salários mínimos, comprovada através da folha resumo do CadÚnico; II - casa própria, com comprovação de posse por, no mínimo, 05 (cinco) anos a partir da data de apresentação ao Escritório Público ou comprovação de propriedade; III - localizada fora de área de risco R3 ou R4, salvo em situações acompanhadas de Boletim de Ocorrência, contendo Parecer Técnico, emitidos pela SSPDC; IV - sem risco estrutural grave; V - edificação residencial ou com uso não residencial < 50% da área construída; VI - único imóvel para fins de moradia; VII - habitação não contemplada com o mesmo produto por um prazo de 05 anos; VIII - residir em área passível de regularização fundiária; IX - localizada onde não haja questões ambientais impeditivas; X - edificação cuja tipologia das paredes seja em alvenaria. Parágrafo único. A comprovação de posse referenciada no inc. II, caso o interessado não disponha de documento comprobatório de propriedade, será feita através da seguinte documentação: I - conta de água, energia elétrica ou IPTU no nome do interessado; ou II - declaração fornecida pela

---

<sup>10</sup> Reconhece o Subsídio Parcial como prestação de serviço de assistência técnica pública habitacional para elaboração de projeto e acompanhamento de obra e Subsídio Total o fornecimento de material de construção e mão de obra para execução (Brasil, 2021).

companhia de água ou energia elétrica onde conste há quanto tempo o interessado possui o fornecimento do serviço no endereço objeto da análise; ou III - ata notarial como prova testemunhal de 3 pessoas.

Art. 4º A ordem dos atendimentos será determinada considerando a soma dos seguintes critérios de priorização, exceto nos casos de obras emergenciais, verificados a partir de parecer técnico e social: I - renda per capita de até 1/4 do salário mínimo vigente (2 pontos); II - famílias beneficiadas por programas sociais, como BPC, Auxílio Brasil, Auxílio Moradia, entre outros que contribuam para caracterizar condição de vulnerabilidade social (1 ponto por programa); III - localizada em Áreas de Diretrizes Especiais de Habitação (1 ponto); IV - mulheres chefes de família - mãe solo (1 ponto); V - número de crianças (1 ponto por criança); VI - pessoa com deficiência (1 ponto por pessoa); VII - pessoa com doença crônica (1 ponto por pessoa); VIII - idosos (1 ponto por idoso); IX - número de moradores por dormitório (1 ponto por dormitório com mais de 02 pessoas). Parágrafo único. Em caso de empate, serão considerados para desempate o critério de renda e o tempo de permanência no auxílio moradia.

De um lado, o Decreto 14.986 propõe incluir famílias com o perfil para acessar o Programa Auxílio-moradia Emergencial, quando estabelece como critérios a renda de até três salários mínimos comprovadas a partir de folha de resumo do cadastro único; a casa própria com comprovação de posse no mínimo de 5 anos e a posse de apenas uma casa própria para fins de moradia, ou seja, critérios estes que devem ser cumpridos por todas as famílias que acessam programa auxílio-moradia, a partir da SSPDC.

Por outro lado, exclui as famílias que acessam o Programa Auxílio-moradia Emergencial na medida em que determinam que a Assistência Técnica Pública para Habitação de Interesse Social terá como prioridade os imóveis que estão fora de áreas de risco R3 ou R4 (classificação de maior risco); os imóveis sem risco estrutural grave; os imóveis em áreas passíveis de regularização fundiária e em áreas localizadas onde não haja questões ambientais impeditivas.

Com esses direcionamentos, o Decreto 14.986, institucionaliza a exclusão da grande maioria das famílias que acessam o Programa Auxílio-moradia, por meio da SSPDC, já que essas famílias, com imóveis interditados, moram em áreas de risco, tecnicamente avaliadas como de alto risco (R4). Em razão de todas as fragilidades e do não cumprimento do disposto na lei, o Programa Auxílio-moradia Emergencial tem alcançado pouca efetividade, no contexto dinâmico da vida social, como apresentado em seguida, a partir dos casos de famílias que acompanhei, enquanto estagiária da SSPDC e famílias que falei da interdição de seus imóveis, no Jornal Tribuna de Minas.

### 3.3. Programa Auxílio-moradia Emergencial no Processo de Periferização da População Preta e Parda: Entre Fragilidades e Resistências

Esta parte do trabalho retrata a experiência de seis famílias (citadas por nomes fictícios) com casa, em situação de risco, interditada. Traz relatos de quatro famílias (Sra. Dalva; Sra. Alice; Sra. Vitória e Sra. Luiza) que acompanhei durante o período (03/10/2022 a 26/06/2023) do estágio que realizei, na Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SSPDC) de Juiz de Fora. Também, traz relatos de dois trabalhadores que denunciaram a condição da interdição do seu imóvel no Jornal Tribuna de Minas.

Os relatos das famílias que acessam o Programa Auxílio-moradia Emergencial, por meio da SSPDC, formadas por mulheres pretas e pardas, evidencia a dinâmica dessa política no processo de periferização de alguns moradores, com perfil descrito na Quadro 1.

**Quadro 1:** Perfil de famílias que acessam o Programa Auxílio-moradia

Nome Usuário	Idade Usuário (anos)	Raça Usuário	Escolaridade Usuário	Nº Membros Família	Renda Familiar	Fonte de Renda
Sra. Dalva	50	Negra	1º Grau Incompleto	02	R\$ 600,00	Programa Bolsa Família
Sra. Alice	35	Negra	1º Grau Incompleto	04	R\$ 1.200,00	Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC)
Sra. Vitória	19	Negra	2º Grau Completo	02	R\$ 600,00	Programa Bolsa Família
Sra. Luiza	46	Parda	2º Grau Completo	03	R\$ 1.000,00	Programa Bolsa Família e Pensão

**Fonte:** Autoria Própria

A família da Sra. Dalva já vinha sendo atendida pelo CRAS e tinha inscrição no cadastro único, antes de ser incluída no Programa Auxílio-moradia. No terreno onde o imóvel da Sra. Dalva foi construído, localizado no bairro Santa Cândida, está o imóvel da sua mãe e mais outros dois imóveis, de seus irmãos. O imóvel da Sra. Dalva

e os outros imóveis desta propriedade foram interditados porque estavam em área avaliada, tecnicamente, como de risco, em decorrência de deslizamentos de encosta.

Todas as quatro moradias dessa propriedade foram interditadas, mas, apenas a Sra. Dalva conseguiu acessar o Auxílio-moradia Emergencial. A renda da mãe dessa usuária ultrapassa os três salários mínimos; um dos irmãos, dependente químico, estava preso e a sua esposa não podia acessar o Auxílio-moradia porque já foi contemplada por outro programa habitacional e o outro irmão, também dependente químico, se mudou para outro estado. Assim, o Programa Auxílio-moradia, seleciona dentre as famílias com as mesmas necessidades, aquelas mais aptas para acessar esse direito. O que reforça o caráter focalizado da política de assistência social que utiliza da racionalidade técnica, de peritos, para selecionar os sujeitos que merecem acessar o direito de morar em segurança.

Com renda inferior a três salários mínimos, inscrição no Cadastro Único e imóvel interditado, a Sra. Dalva foi incluída no Programa Auxílio-moradia Emergencial em 2021. Essa usuária foi orientada, pela SSPDC, sobre a previsão de término desse direito, que poderia ser acessado por até 36 meses, mas, não tinha previsão de retorno ao seu imóvel, pela falta de recursos financeiros para realizar as obras recomendadas pela SSPDC e estava aguardando obra pública. Por causa do deslizamento de encosta no bairro Santa Cândida, outras moradias desabaram, o que levou, inclusive, ao óbito de um morador, em 2020, conforme Figura 3.

**Figura 3:** Deslizamento de terra em Santa Cândida, após desabamento



**Fonte:** ANDRADE e DELGADO (2020).

Dentre os agravantes que têm dificultado o retorno da família da Sra. Dalva ao imóvel próprio, além do risco de desastre, está a decisão judicial, que reconhece, como pública, a área onde foi construído o seu imóvel. Essa decisão judicial pode, inclusive, deferir em favor da demolição do imóvel da Sra. Dalva, se entender que o mesmo foi construído em área cedida à Companhia de Saneamento Municipal (Cezama). Decisão essa que está em desacordo com a Lei nº 10.406 de janeiro de 2021, que reconhece como proprietário do imóvel aquele que residir por 15 anos, sem interrupção, independentemente de título e boa-fé (Brasil, 2002).

Por causa dos desdobramentos judiciais, uma possível intervenção pública nessa encosta que compromete várias moradias, pode não alcançar a encosta que afeta a residência da Sra. Dalva, pela própria condição do imóvel, supostamente, construído em área pública, o que pode significar pressão para a remoção dessa família.

Mas, a despeito de todos os entraves judiciais, para as reformas necessárias no imóvel interditado, a família da Sra. Dalva tem resistido e buscado a justiça para a realização da obra de contenção e estabilização do terreno e, com isso, retornar à sua casa própria.

Outras duas famílias que acessaram o Auxílio-moradia Emergencial moravam na rua José Inácio Trindade, no bairro Ladeira. Os imóveis das trabalhadoras, Sra. Alice e Sra. Vitória, foram interditados, juntamente, com outros imóveis dessa rua, construídos em área de risco. Imóveis reformados e aumentados sobre o muro de contenção construído pelo poder público, para impermeabilizar os fundos das habitações, ou seja, sobre área classificada pelos peritos, como irregular (Figura 4).

**Figura 4:** Muro de contenção entre as ruas José Inácio Trindade e 31 de Maio



**Fonte:** PERALTA, 2016.

As famílias da Sra. Alice e da Sra. Vitória, com moradia interditada e todos os requisitos para acessar o Programa Auxílio-moradia, foram encaminhadas a essa política, mas, apesar de assinarem favoravelmente a esse encaminhamento, durante a visita da SSPDC, demoraram a procurar pela Secretaria de Assistência Social, para dar andamento ao processo de solicitação do referido direito.

A demora dessas trabalhadoras, para dar andamento ao processo, parece ter a ver com a própria preocupação das mesmas, em fragilizar a organização política de outros moradores dessa rua, que também assinaram em favor desse benefício, foram encaminhados ao Programa Auxílio-moradia Emergencial, mas, não compareceram à Secretaria de Assistência Social, para assinar o termo de acesso à referida política.

O próprio atraso em procurar a Secretaria de Assistência Social parece funcionar como mecanismo de resistência para continuar em seus imóveis próprios, construídos com ajuda de mutirões formados pelo voluntarismo da vizinhança e que foram erguidos e acabados, pouco a pouco. Durante uma das visitas de profissionais da SSPDC à rua José Inácio Trindade, bairro Ladeira, alguns moradores falaram da preocupação que tinham em deixar suas moradias, por causa de possíveis invasões e furtos, praticados por pessoas desconhecidas e invasão do poder público, porque parte dos imóveis foram construídos sobre as encostas, ou seja, em áreas analisadas, por peritos, como irregulares. Então, acessar o Programa Auxílio-moradia Emergencial implicaria em ter que deixar as habitações e se sujeitar a possíveis perdas materiais, de bens duramente conquistados.

A demora para finalizar o processo, também, pode ter a ver com o próprio valor do benefício que, em geral, dificulta o processo de identificação de casas para a alocação e obriga o usuário a alocar imóveis em condições piores do que a habitação própria. Tem a ver, ainda, com o caráter eventual dessa política que exige acompanhamento e controle de seus usuários.

A situação dessas famílias reforça o que Valencio (2009) discute sobre a permanência das famílias em áreas, tecnicamente, avaliadas como de risco. Essa permanência não se trata de uma decisão inconsequente, mas, uma decisão que avalia tanto os riscos tecnicamente identificados pelos peritos quanto os riscos que precisam assumir ao sair da casa própria.

A resistência da população em acessar políticas habitacionais acionadas a partir da interdição de suas moradias, produz o que Valencio (2009, p. 40-41) reconhece como “narrativas do risco”. Narrativas de aceitação do risco, construída pelos peritos, prontos para “atender à burocracia estatal local e ao sistema de poder subjacente” no processo de “censura e entrave das demandas dos desfavorecidos economicamente”. E, também, narrativas de negação do risco, tecnicamente identificados pelos peritos, para deslegitimar a necessidade de saírem de suas residências. Estas narrativas se colocam “mais como prática de segurança alinhada à vasta experiência de privações dos moradores do local” do que como “uma reflexão construída subitamente diante da fala do perito” (Vargas, 2006 apud Valencio, 2009, p. 40-41).

Os moradores avaliam os pareceres dos peritos, sem deixar de considerar outros riscos que acabam tendo que assumir ao abandonar a casa própria. Riscos de

se submeterem à humilhação do despejo por atraso de aluguel; riscos decorrentes da redução da renda livre para manter gastos de subsistência, já tão limitados, e riscos de se afastarem das redes sociais estabelecidas nos territórios, para resistirem aos mandos e desmandos do capitalismo. Redes que fortalecem, inclusive, a mobilização política para fazer vir à tona condições desumanas de sobrevivência, dos moradores deixados de lado pelo poder público.

As narrativas do morador, na direção de deslegitimar o risco, tem a ver, ainda, com a incredulidade para com o Estado autoritário e indiferente (Valencio, 2009). Que tende a “apontar para os mais fracos, para quem o território é abrigo” em busca de encaminhá-los aos espaços de moradia “cada vez mais debilitados, dificultando-lhes a afirmação de suas identidades geograficamente mediadas” (Hesbaert, 2004 apud Valencio, 2009, p. 39-40).

Outra moradora de Juiz de Fora (Sra. Luiza) acessou o Programa Auxílio-moradia Emergencial quando o seu imóvel, localizado no Residencial Miguel Marinho, foi interditado. A Sra. Luiza comprou esse imóvel por meio do Programa “Minha Casa, Minha Vida” implementado mediante parceria da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) e da Caixa Econômica Federal (CEF), que entregaram alguns residenciais com moradias populares, como o Residencial Miguel Marinho (Figura 5) (PJF, 2012).

**Figura 5:** Prefeitura entrega chaves aos moradores do residencial Miguel Marinho



**Fonte:** PJF, 2012.

Essas residências foram, conforme informações da Prefeitura de Juiz de Fora (2012), vendidas aos usuários em dezembro de 2012, com o objetivo de entregar “infraestrutura necessária para garantir”, “vida com dignidade” às famílias oriundas “de áreas de risco, de submoradias ou de casas de aluguel que comprometiam a maior parte da renda familiar”. Mas, a despeito dessa proposta da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, de garantir vida com dignidade, desde 2014, os moradores vêm publicizando os problemas dessas habitações, em busca de reivindicar por melhores condições de infraestrutura, como segurança, asfalto, melhor iluminação e transporte para os moradores (Guimarães e Pires, 2014), como mostra a Figura 6.

**Figura 6:** Moradores de casas populares protestam por melhorias



**Fonte:** GUIMARÃES e PIRES, 2014.

Nessa matéria publicada em 2014, a Caixa Econômica Federal informou que a ausência de infraestrutura no território em torno desse conjunto habitacional trata-se de uma responsabilidade “do poder público municipal, como concessionário de serviços urbanos” (Guimarães e Pires, 2014). A Secretaria de Transporte e Trânsito (Settra) informou “que o atendimento de transporte coletivo urbano ao condomínio será normalizado assim que a estrada estiver em condições de tráfego” e a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (Emcasa) reconhece que “o loteamento Miguel Marinho foi aprovado em condições de calçamento” e “que estudos estavam sendo feitos para mudar esse contrato” (Guimarães e Pires, 2014).

Os problemas do Residencial Miguel Marinho permanecem e foi tema da pesquisa de Rezende (2018). Conforme dados desse trabalho, algumas edificações

tiveram a cobertura alterada devido ao destelhamento ocasionado por ventos fortes (Rezende, 2018, p. 81). Dentre os problemas dessas moradias populares estão, ainda, a umidade decorrente “da falta de impermeabilização das paredes dos imóveis; da ausência de beiral e calha na habitação e mau escoamento de águas pluviais dentre outros aspectos”, conforme Figura 7 (Rezende, 2018, p. 134).

**Figura 7:** Coberturas dos sobrados: residencial Miguel Marinho



**Fonte:** REZENDE, 2018.

A problemática dos imóveis do residencial Miguel Marinho permanece e, em 2022, algumas dessas habitações foram interditadas, por peritos da SSPDC, em decorrência de deslizamento de barranco, nos fundos dessa moradia. Com essa interdição, algumas famílias foram encaminhadas ao Programa Auxílio-moradia Emergencial e dentre essas famílias, está a da Sra. Luiza, que mudou para esse loteamento com a filha (criança) e a mãe (idosa).

Em uma das visitas da SSPDC, a essa família, a Sra. Luiza informou que está pagando as parcelas desse imóvel interditado. Também, informou que, ao comprar a referida propriedade, os moradores não foram informados de que a contenção dessa encosta seria de responsabilidade dos proprietários dos imóveis. Essa reforma pareceu inviável tendo em vista que a família sobrevive com um rendimento mensal de, aproximadamente, R\$ 1.000,00 e, com esse valor, precisa pagar as parcelas desta moradia interditada e manter os gastos mensais da família. Essa usuária tem

procurado resistir às orientações do poder público que transfere às famílias desse residencial, a responsabilidade por realizar as obras de contenção dos riscos.

O poder público municipal oferta o Programa Auxílio-moradia, em grande medida, para possibilitar que durante os 36 meses de acesso ao benefício, o morador em área de risco possa realizar reformas no imóvel interditado, para retornar ao mesmo. Se esquecendo de que essas famílias sobrevivem com muito pouco, sem possibilidade de retirar qualquer parte dessa renda para realizar reforma no imóvel interditado. Até porque o acesso ao Auxílio-moradia, pode implicar em elevação de gastos das famílias, com novas condições de moradia.

O Estado repassa, por meio de programa como o “Minha Casa, Minha Vida”, habitações construídas em áreas de risco e, ao invés de reformar os imóveis interditados, para garantir segurança aos moradores, institucionaliza polícias sociais focalizadas que exigem esforços, ainda maiores, das famílias que ocupam a periferia, como principais focos das políticas focalizadas.

Outras duas famílias (Sr. Adailton e Sra. Maria Auxiliadora) denunciaram no Jornal Tribuna de Minas (Floriano, 2022), as dificuldades que tem enfrentado desde a interdição de seus imóveis. O Sr. Adailton Aristeu, morador da Rua Vitorino Braga, conseguiu acessar o Programa Auxílio-moradia Emergencial, depois do deslizamento de terras que invadiu os fundos do seu imóvel interditado. Conforme esse usuário, a necessidade de deixar a sua moradia tem criado muitas dificuldades para a sua família. Que precisa completar o valor do Programa Auxílio-moradia Emergencial para pagar o aluguel da casa alugada.

De acordo com esse informante, o poder público não tem cumprido compromisso que assumiu, de solucionar os problemas, em três fases. De acordo com o Sr. Adailton Aristeu, o governo municipal cumpriu apenas a primeira fase desse compromisso, que compreende a demolição de três moradias, mas, não cumpriu as outras duas fases. Não instalou lona impermeável para evitar a infiltração de água e conter novos deslizamentos e não realizou estudos para avaliar a interdição do trecho e realizar obras de contenção. Nas palavras do Sr. Adailton Aristeu, “desde fevereiro não temos informação da obra, quando vai ser, como vai ser feita, se tem algum projeto, ficamos apenas com a promessa de que uma verba vai sair para viabilizar isso tudo” (Floriano, 2022).

Nessa reportagem, outra moradora (Sra. Maria Auxiliadora), com imóvel interditado, usou desse meio de comunicação para publicizar as suas dificuldades de

realizar o sonho da casa própria. Segundo essa informante, o seu imóvel, de dois pavimentos, localizado na Rua Rosa Sfeir, foi interditado pela SSPDC de Juiz de Fora, em 2011, em decorrência de deslizamento de encosta que ficava aos fundos da sua habitação, conforme Figura 8 (Araújo, 2018).

**Figura 8:** Deslizamento de Encosta



**Fonte:** COSTA apud ARAÚJO (2018)

De acordo com a Sra. Maria Auxiliadora, os problemas de muitos imóveis da rua Rosa Sfeir começaram com o esgoto que passava na rua de cima (Vitorino Braga) e nunca foi cuidado pelo Poder Público (Araújo, 2018).

Ainda, segundo a Sra. Maria Auxiliadora, o primeiro barranco começou a deslizar em janeiro de 2010, ou seja, após dois anos que essa trabalhadora comprou esse imóvel de dois pavimentos. A Prefeitura chegou a realizar obra no lugar, depois que ela entrou na justiça e exigiu a intervenção por parte do governo municipal. Informou, ainda, que “o serviço não deu em nada”, porque, em janeiro de 2011, mais terras desceram no seu imóvel (Araújo, 2018).

Essa informante relatou sobre as angústias que tem passado ao deixar a sua habitação interditada. Segundo a Sra. Maria Auxiliadora, ela teve que se separar dos filhos com essa mudança. Também comenta sobre as suas perdas materiais decorrentes da invasão desse imóvel por outras pessoas que levaram, dessa

habitação, armários embutidos, pias e torneiras. Ainda conforme a Sra. Maria Auxiliadora, o imóvel vem se degradando pela própria ação do tempo. Nas palavras dessa trabalhadora: “Agora, minha casa está toda depredada. Só existe mais uma janela de alumínio, porque as outras foram todas levadas. As portas foram arrombadas e ficou fácil entrar no imóvel, na hora que quiserem. Minha casa está sendo destruída” (Araújo, 2018).

A Sra. Maria Auxiliadora contou, ainda, ao Jornal Tribuna de Minas, sobre os prejuízos que teve com a perda dos seus mobiliários que foram se degradando com o processo de mudanças. De acordo com a Sra. Maria Auxiliadora, ela teve que comprar novos mobiliários porque “com as mudanças os seus móveis foram apodrecendo e quebrando”. Apesar de todas as perdas, a referida usuária “guarda o desejo de voltar a desfrutar do imóvel que comprou, realizando um sonho antigo”.

Conforme a Sra. Maria Auxiliadora, ela convive com a depressão, que a obrigou a fazer tratamento psicológico e psiquiátrico, em grande medida, por não ter conseguido realizar o sonho de ter uma casa própria (Araújo, 2018). Foi obrigada a deixar, para trás, esse sonho e mesmo sem morar nesta habitação teve que continuar pagando IPTU “dessa casa condenada”, “pois o seu nome foi para a dívida ativa” (Araújo, 2018). Ainda, tem o sonho de dividir o imóvel com o seu filho, a esposa dele e os seus dois netos (Araújo, 2018).

A tristeza associada ao distanciamento de familiares e amigos aparece na fala de outro morador da Rua Vitorino Braga, que não se identificou na matéria publicada no Jornal Tribuna de Minas. Esse morador enfatizou o quanto foi terrível o deslizamento e que ele “lembra com tristeza” a saída dos seus vizinhos de tantos anos. Evidencia, ainda, o quanto é triste ver o deslizamento de terras destruir o “trabalho de uma vida toda” dedicado à aquisição de “uma casa própria para morar” (Floriano, 2022).

De acordo com a reportagem, após 11 anos deste último acontecido, o problema da rua Rosa Sfeir, que afeta muitos moradores, ainda, não foi resolvido e “o deslizamento de terras na encosta entre as ruas Rosa Sfeir e Vitorino Braga segue preocupando moradores da região”, principalmente, em períodos chuvosos (Floriano, 2022). “A mesma encosta, além de preocupar os moradores da rua Rosa Sfeir, tira o sono também de quem vive na base dela, na Rua Vitorino Braga”. Mais de 40 casas da rua Rosa Sfeir foram interditadas em janeiro de 2022 e três desses imóveis, foram demolidos devido ao risco iminente de desabamento. No lugar dessas casas

demolidas tem-se “uma cratera exposta que serve como depósito de lixo, entulho e até móveis velhos”, conforme Figura 9 (Floriano, 2022).

**Figura 9:** Deslizamento em Encosta segue em Obra



**Fonte:** FLORIANO (2022).

Esta realidade apresentada, a partir de estudos de casos, reforça uma periferia totalmente desprotegida e destituída de políticas públicas. A população preta e parda, sem condições de adquirir um lote ou uma casa num local seguro, foram ocupando as encostas das periferias, deixadas de lado pelo poder público. Essa população historicamente marginalizada, precisa se submeter ao descaso das políticas sociais moralistas, que transferem à população preta e parda toda a problemática construída nas contradições do capitalismo dependente que, para manter privilégios da população branca, precisa desconsiderar todas as demandas da população excluída pelo racismo e outros mecanismos. A própria atuação restrita do Estado se impõe como paliativo e apresenta pouca efetividade, pela própria complexidade do processo de periferização espontânea, como tratado em seguida.

### 3.4. Processo de Periferização Espontânea Relacional e Histórica no capitalismo dependente

O termo periferia, onde vive a população de baixa renda vai ser problematizado por Domingues (1994). Este estudioso do processo de periferização analisa criticamente os argumentos que condicionam a fragilidade da periferia à sua localização distanciada do centro. Que discute a categoria analítica periferia, não “pela densidade ou pela intensidade do inter-relacionamento interno ao nível local, mas pela dependência e subalternidade face às áreas centrais e aos locais de destino dos habitantes-pendulares” (Domingues, 1994, p. 5).

A partir dessa perspectiva, a periferia assume o lugar do marginal e do “território impreciso e não consolidado do ponto de vista urbanístico” (DOMINGUES, 1994, p. 6). O lugar do “processo errático, formado por sucessivas adições, fruto de milhares de decisões isoladas e de escala e perfil funcional muito diverso” que se coloca como forma urbana “não estruturada, caótica, incompleta, labiríntica e instável” (Domingues, 1994, p. 6). Para Domingues (1994, p. 11), trata-se de um,

excessivo reducionismo do modelo territorial de crescimento urbano a uma dinâmica centro/periferia; uma excessiva formalização e carácter descritivo do modelo; uma visão simplista e redutora da complexidade da estrutura e da dinâmica urbana; finalmente, uma rigidez não apropriada às dinâmicas que caracterizam as novas formas urbanas (de escala territorial mais vasta, descontínua, fragmentária e de carácter reticular e policêntrico) e ao tipo de mutações económicas e sociais que explicam novas relações entre economia-sociedade e território.

Esse debate superficial da periferia desconsidera o aumento acelerado das “redes de infraestruturas e comunicação por onde circulam fluxos de mercadorias, capitais, informações, energias e força de trabalho” mobilizados pela complexa e sofisticada rede de tecnologias que favorecem a fusão entre local e o global. (Graham e Marvin, 2001 apud Domingues e Godinho, 2021, p. 4). Os próprios núcleos centrais mais antigos, das cidades, vão ser reinventados sem planeamento urbano e regulação pública (Domingues e Godinho, 2021).

Essa dinâmica reforça a impossibilidade de discutir periferização a partir do modelo que coloca, “no centro bem marcado”, as grandes áreas metropolitanas e em torno desse núcleo, a extensa periferia predominantemente residencial. Enfatizando a inoperância desse modelo permanentemente dinamizado pela “velocidade do capital

financeiro ou da circulação das mercadorias, muito mais acelerada do que a velocidade em que habitualmente são construídas as urbanizações, os territórios e as identidades sociais e comunitárias”. (Domingues e Godinho, 2021, p. 5).

Domingues (1994, p. 13) reconhece no processo de periferização espontânea, o aumento do número de moradias por adições sucessivas, a precarização ambiental e a ausência de plano, serviços e equipamentos públicos e privados, em quantidade e em qualidade. Reconhece que a periferização espontânea se realiza pelo aumento populacional que impõe a “necessidade de criação de novas unidades habitacionais” com “padrões morfológicos próprios” que “se articulam entre si e com o resto da cidade, mais de acordo com os interesses dos seus promotores do que com um planejamento estratégico, económico e funcional de crescimento do núcleo urbano” (Domingues e Godinho, 2021, p. 11).

A partir dessa abordagem, a periferização espontânea compreende, portanto, o processo de ocupação das áreas, tecnicamente, avaliadas como irregulares, onde o Estado “não chega para assegurar condições de habitabilidade mínimas, como saneamento básico, transporte, recolha do lixo e eletricidade” (Domingues e Godinho, 2021, p. 13). Essas habitações irregulares crescem pela própria lógica da especulação financeira que apropria de parte da periferia, aumentando o preço dos imóveis, no mercado de habitação formal. De acordo com Domingues e Godinho (2021, p. 14), uma série de ocupações irregulares são construídas e novos bairros surgem “com quase nenhum acesso a infraestrutura urbana mínima, como arruamento, saneamento básico e eletricidade”. (Domingues e Godinho, 2021, p. 14).

Nessa dinâmica da periferização, estão as políticas habitacionais como o “Programa Minha Casa Minha Vida” que atende demandas da população sem deixar de priorizar interesses do capital imobiliário. (Domingues e Godinho, 2021, p. 15). Os conjuntos habitacionais construídos “a partir do incentivo financeiro estatal torna-se excelentes ferramentas de geração de recurso para os proprietários de terra locais e as grandes empreiteiras do país”. (Domingues e Godinho, 2021, p. 15). Nas palavras de Domingues e Godinho (2021, p. 15),

Extensos condomínios com casas idênticas (ver Figuras XIV e XV), pouco acesso a infraestrutura e a serviços básicos (como escolas, creches, unidades básicas de saúde, espaços desportivos e de lazer e outros equipamentos urbanos necessários) e distantes dos centros das aglomerações urbanas, esses bairros-dormitório podem ser vistos literalmente em todos os estados do Brasil, quase que de forma indiferenciável.

Mas, com todo o seu dinamismo, a periferia não pode, como propõe Domingues (1994, p. 15), ser discutida como uma “estrutura monocêntrica tradicional historicamente condenada à marginalidade”. Torna-se de fundamental importância contextualizar a periferia e o processo de periferização espontânea “diluída no quadro complexo” do capitalismo mundial” como “lugar estratégico dos novos processos de transformação urbana”.

Essa discussão reforça a impossibilidade de analisar a lógica liberal dos peritos e das políticas sociais, impostas na periferia, sem considerar o permanente dinamismo dos moradores desse território. Somente a partir da dinâmica relacional das muitas histórias dos moradores com imóveis interditados é possível compreender a pouca efetividade de políticas sociais como o Programa Auxílio-moradia Emergencial.

Os depoimentos de moradores desses territórios periféricos, formado em sua grande maioria pela população preta e parda, apontam para um cenário diverso, onde é possível observar a periferia como lugar de concretização do sonho da casa própria, de fortalecimento de vínculos sociais e de resistência de famílias que, sob a justificativa da desqualificação racial, foram excluídas de muitos dos direitos institucionalizados.

A decisão, aparentemente inconsequente de permanecer no imóvel interditado, é ressignificada na medida em que se atenta para a complexidade das histórias de luta dos moradores das periferias, em busca de sobreviver nas contradições do capitalismo dependente. Histórias que externalizam as muitas resistências dos moradores que aprenderam a mobilizar, diariamente, trincheiras para garantir a sua sobrevivência e a de seus familiares.

A mistura da periferia fragilizada (pela falta de infraestrutura, saneamento, serviços básicos e outros direitos sociais básicos de cidadania) e a resistência do trabalhador preto e pardo, que precisa se impor para resistir aos dinamismos do Estado autoritário, aparece com frequência nos depoimentos dos usuários do Programa Auxílio-moradia, que tem orgulho de ter alcançado, com muita luta, o sonho da casa própria.

Durante as visitas realizadas pela SSPDC é possível observar a necessidade que muitas famílias têm de permanecer na área do imóvel interditado por causa dos equipamentos disponíveis nessas localidades; da proximidade dessa moradia com o local de trabalho e das redes de solidariedade construídas entre os moradores que, inclusive, facilita a permanência de muitas mulheres no mercado de trabalho. Por

causa do interesse de permanecer no mesmo território do imóvel interditado, muitos usuários do Programa Auxílio-moradia Emergencial usam esse benefício para alocar imóveis na mesma área do imóvel próprio interditado.

Em meio a tantas dificuldades, o morador da periferia ressignifica as fragilidades desses territórios, sem investimento do poder público, em favor de garantir a sua sobrevivência. Nesse caso, estão as artimanhas para ingressar no mercado de trabalho nas proximidades do local de moradia, o que permite o trabalhador, reduzir gastos e depender menos do transporte público, que muitas vezes, nem chegam na periferia. Acostumados a mobilizar dinâmicas para conseguir sobreviver na periferia, o morador não tem interesse em deixar esse território, principalmente, quando essa mobilização vai ser mediada pelo Estado e por políticas sociais descontínuas e focalizadas. Por isso, muitos moradores que acessam o Programa Auxílio-moradia Emergencial vão criar resistências para permanecer no imóvel próprio.

As narrativas dos moradores das periferias, delineadas a partir de alguns casos, acompanhados durante o estágio que realizei na SSPDC, elucidam a periferização espontânea da população preta e parda, condicionada à mediação do Estado autoritário, no capitalismo dependente, que precisa desconsiderar a periferia, para beneficiar o capitalismo estrangeiro e a burguesia nacional. O próprio Estado que vai mediar a transferência de moradias, à população preta e parda, em áreas de risco, também, vai institucionalizar políticas sociais como o Programa Auxílio-moradia Emergencial, que sob o pretexto de garantir segurança, apenas ressignifica riscos.

Conforme Pacheco e Faustino (2013, p. 91), ainda que a institucionalização e implementação de programas como o Auxílio-moradia seja “acompanhada do discurso da melhoria da qualidade de vida, essa suposta melhoria está atrelada à aceitação subordinada dos interesses dos agressores”.

Com estes encaminhamentos, buscou-se explorar a periferização como determinante do capitalismo dependente. Periferização como determinada pelo racismo estrutural construído, ainda, durante o período de colonização e reinventado e aprofundado na periferia do capitalismo. Em busca de enfatizar as mazelas dessa periferização, sem perder de vista, a história do lugar, dos sujeitos que o habitam e das resistências e lutas, cotidianamente, acionadas na dinâmica desses territórios.

#### 4. CONCLUSÕES

Esta pesquisa analisa a proposta do Programa Auxílio-moradia Emergencial no processo de periferização da população preta e parda de Juiz de fora, como principal usuária desta política.

Para este debate a pesquisa contextualiza o processo de periferização determinada pelo racismo determinante das relações sociais capitalistas. Os encaminhamentos dessa discussão contextualizam o racismo construído no período colonial para justificar a escravização, em favor da transferência de riquezas dos países coloniais aos países europeus. Portanto, racismo determinante do capitalismo central e do capitalismo dependente. Ao determinar a forma de produção e exploração da colônia brasileira; bem como a condição de inserção do Brasil no mercado internacional, como exportador de produtos primários, o racismo determina a nossa condição de subordinação no mercado mundial e de superexploração do trabalho, sem deixar de evidenciar a resistência diária do negro, contra esse sistema violento e opressor. Esse debate foi construído em busca de realçar o quanto o racismo construído no período colônia e aprofundado no capitalismo dependente explica o processo de periferização que acomete, principalmente, a população preta e parda.

O texto traz, também, a discussão que retrata movimentos da institucionalização e das muitas formas de precarização da política de assistência social para, em seguida, descrever limites do Programa Auxílio-moradia. Essa parte do texto procura explicitar, a partir de casos concretos de famílias usuárias do referido programa, contradições dessa política de assistência social no processo de periferização.

As narrativas apresentadas no decorrer do trabalho evidenciam a luta diária desses sujeitos pretos e pardos para acessar o direito de morar em uma habitação própria, bem como as mobilizações e estratégias para permanecer nessa moradia, em alguns casos, prontos para enfrentar riscos físicos, tecnicamente identificados em seus imóveis, para não retroceder com as conquistas duramente alcançadas, nessa sociedade eurocêntrica que reproduz e aprofunda mecanismos que sustentam contradições das relações hierarquizadas, por isso, mantidos mesmo com a abolição. Para se libertar da opressão e violência da senzala, as pessoas pretas e pardas precisaram se submeter aos riscos das áreas que lhes sobraram.

Mesmo construída sobre bases materiais frágeis e precárias, em grande medida pela omissão do Estado, a periferia vai ser reinventada pelas estratégias da população aguerrida e acostumada a lutar por sobrevivência, e se transformar em local de construção de identidades, fortalecimento vínculos sociais e articulação de resistências. Nesse contexto, a própria periferização da população preta e parda, comandada pelo Estado, vai ser acionada como importante mecanismo para publicizar a luta dessa população acometida pelo racismo ambiental.

Contudo, esta proposta de pesquisa busca problematizar as narrativas que tratam os desastres e os riscos como fenômenos naturais. Propõe refletir sobre o desastre como um evento totalizante, que envolve a relação de diversos processos complexos (de caráter social, ambiental, cultural, político, econômico, físico e tecnológico) e demanda ações mais totais integrais. Em busca de reforçar a importância da intervenção na proposição de políticas sociais mais universais e inclusivas e na mobilização política de usuários e grupos organizados que favoreça a emancipação política, sem perder de vista a emancipação humana da classe trabalhadora.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, Mônica. O trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em: [https://www.poteresocial.com.br/livro\\_para\\_download-servico-social-direitos-sociais-e-competencias-profissionais/](https://www.poteresocial.com.br/livro_para_download-servico-social-direitos-sociais-e-competencias-profissionais/). Acesso em: 23 mai. 2023.
- ARAÚJO, Marcos. **Juiz de Fora tem quase 130 mil pessoas vivendo em área de risco**. 2018. Disponível em: <https://tribunademinas.com.br/noticias/cidade/13-09-2018/jf-tem-quase-130-mil-pessoas-vivendo-em-areas-de-risco.html>. Acesso em: 15 mai. 2023.
- ANDRADE, Amanda; DELGADO, Caroline. **Casa desaba e deixa um morto em Minas Gerais**. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2020/02/14/video-mostra-casa-desabando-em-juiz-de-fora-um-homem-morreu.ghtml>. Acesso em: 15 mai. 2023.
- ALVES, Jaime Amparo. Topografias da violência: necropoder e governamentalidade espacial em São Paulo. **Revista do Departamento de Geografia, USP**, v. 22, p. 108-134, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47222/83830>. Acesso em: 15 mai. 2023.
- BARRETO, Ana Cláudia de Jesus; BARCELLOS, Warllon de Souza. A racialização do espaço urbano em Juiz de Fora: uma experiência no bairro Dom Bosco. **CSONline**, Juiz de Fora, n. 28, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17422/14739>. Acesso em: 02 abr. 2023.
- BARRETO, Ana Cláudia de Jesus. A construção do negro e a reprodução da lógica eurocêntrica no Brasil: a segregação socioambiental de base racial em Juiz de Fora. **Revista Ser Social**, Brasília, v. 20, n. 43, 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/scientific-contributions/Ana-Claudia-de-Jesus-Barreto-2161949390>. Acesso em: 02 abr. 2023.
- BRASIL. **Governo Federal reajusta as faixas de extrema pobreza e de pobreza e aumenta o valor dos benefícios assistenciais pagos a essas famílias**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/11/governo-federal-reajusta-as-faixas-de-extrema-pobreza-e-de-pobreza-e-aumenta-o-valor-dos-beneficios-assistenciais-pagos-a-essas-familias>. Acesso em: 02 nov. 2023.
- BRASIL. **Negros e indígenas são os mais afetados por catástrofes ambientais**. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/27/negros-e-indigenas-sao-os-mais-afetados-por-catastrofes-ambientais-aponta-debate>. Acesso em: 02 set. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Usucapião**. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/usucapiao#:~:text=Da%20Usucapi%C3%A3o-,Art.,Cart%C3%B3rio%20de%20Registro%20de%20Im%C3%B3veis>. Acesso em: 02 set. 2021.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **A Assistência Social é uma política pública: um direito de todo cidadão que dela necessitar**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/servicos-e-programas-1/o-que-e>. Acesso em: 02 set. 2021.
- BRASIL. **Lei Nº 14.214**: Programa Auxílio-Moradia. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/j/juiz-de-fora/lei-ordinaria/2021/1422/14214/lei->

ordinaria-n-14214-2021-institui-o-programa-auxilio-moradia-no-municipio-de-juiz-de-fora-e-da-outras-providencias. Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. **Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil de Juiz de Fora**. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/subsecretarias/sspdc/index.php>. Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. **Orçamento Federal pago executado (pago) em 2020**. 2021. Disponível em:

[https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuAJAZZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuAJAZZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06). Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência**. 2021. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 02 set. 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

CFESS. **O trabalho de assistentes sociais em situações de calamidade**. Brasília, 2022. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/cfessmanifesta2022-ASemCalamidades.pdf>. Acesso em: 03 set. 2022.

CASTELO, Rodrigo; RIBEIRO, Vinicius e ROCAMORA, Guilherme de. Capitalismo dependente e as origens da questão social no Rio de Janeiro. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 137, p. 15-34, 2020.

CUNHA, Wellington Alvim da. Política de assistência social no Brasil: avanços e desafios no pós-constituição de 1988. **Qualitas**, Paraíba, v. 18, n. 1, 2017.

Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/santos-dumont.html>. Acesso em: 25 fev. 2021.

DOMINGUES, Álvaro; GODINHO, André Portugal. **Geografias da Urbanização Planetária**. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/6518>. Acesso em: 02 nov. 2021.

DOMINGUES, A. Sub(úrbios) e (sub)urbanos: o mal-estar da periferia ou a mistificação dos conceitos? **Revista da Faculdade de Letras**. Porto, série I, v. X/XI, p. 5-18, 1994/5. Disponível em: <<https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1588.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2023.

DUTRA, Adriana Soares. **Gestão de desastres e Serviço Social: reflexões críticas sobre a atuação de assistentes sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil**. 2017. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

FLORIANO, Mariana. **Após um ano, deslizamento em encosta segue sem obras de contenção na Zona Leste**. 2022. Disponível em:

<https://tribunademinas.com.br/noticias/cidade/23-12-2022/apos-um-ano-deslizamento-em-encosta-segue-sem-obras-de-contencao-na-zona-leste.html>. Acesso em: 25 fev. 2023.

GERALDO, Watusé Mirian de Jesus. A reestruturação urbana pós-fordista de Juiz de Fora, 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2014. Disponível em:

<https://www.ufjf.br/latur/files/2011/07/A-REESTRUTURA%C3%87%C3%83O-URBANA-P%C3%93S-FORDISTA-DE-JUIZ-DE-FORA.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2023.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **A questão agrária e a questão racial no Brasil**. 2021. Disponível em:

- [https://editorarealize.com.br/editora/anais/enanpege/2021/TRABALHO\\_COMPLETO\\_EV154\\_MD1\\_SA135\\_ID290417112021095237.pdf](https://editorarealize.com.br/editora/anais/enanpege/2021/TRABALHO_COMPLETO_EV154_MD1_SA135_ID290417112021095237.pdf). Acesso em: 25 mai. 2023.
- GUIMARÃES, Nathalie; PIRES, Vanessa. **Moradores de casas populares em Juiz de Fora protestam por melhorias**. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2014/01/moradores-de-casas-populares-em-juiz-de-fora-protestam-por-melhorias.html>. Acesso em: 25 mai. 2023.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- QUIJANO, Anibal. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. CLACSO: Buenos Aires, 2005. Disponível em: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12\\_Quijano.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf). Acesso em: 25 fev. 2019.
- LUCE, Mathias Seibel. **Teoria Marxista da Dependência: problemas e categorias – uma visão histórica**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- MARINI, Ruy Mauro. **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro 1. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MINAYO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 3, p. 621–626, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/csc/a/39YW8sMQhNzG5NmpGBtNMFf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 mai. 2023.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. 2017. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro\\_unico/Manual\\_Gestao\\_Cad\\_Unique.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unique.pdf). Acesso em: 02 set. 2021.
- MOURA, Clóvis. **Economia política: uma introdução crítica**. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.
- NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, n. 3, p. 41-49, 2011.
- OLIVEIRA, Dennis de. **Das rebeliões da senzala ao capitalismo dependente**. In: OLIVEIRA, Dennis de. **Racismo estrutural: uma perspectiva histórico crítica**. São Paulo: Dandara, 2021, p. 145-167.
- OLIVEIRA, Dennis de. **Etnomídia: a construção de uma paisagem étnica na linguagem midiática**. In: BATISTA, Leandro Leonardo; LEITE, Francisco. **O negro nos espaços publicitários brasileiro**. São Paulo: USP, 2011, p. 25-42.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo. 2003.
- PACHECO, Tania; FAUSTINO, Cristiane. **A ineludível e desumana prevalência do racismo ambiental nos conflitos do mapa**. In: PORTO, M.F., PACHECO, T., and LEROY, J.P., comps. **Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, pp. 73-114. ISBN 978-85-7541-576-4. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/468vp/pdf/porto-9788575415764-04.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2023.
- PERALTA, Luciana. **Obras de contenção no bairro Ladeira avançam e segunda fase começa em abril**. Prefeitura de Juiz de Fora. 2016. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=53728>. Acesso em: 25 mai. 2023.

- PJF. Prefeitura de Juiz de Fora. **PJF cria Auxílio-moradia de até R\$ 600,00**. 2021. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=71640>. Acesso em: 20 set. 2023.
- PJF. Prefeitura de Juiz de Fora. **Lei Nº 14.214- DE 16 de julho de 2021: Institui o Programa Auxílio-Moradia no Município de Juiz de Fora e dá outras providências**. 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/j/juiz-de-fora/lei-ordinaria/2021/1421/14214/lei-ordinaria-n-14214-2021-institui-o-programa-auxilio-moradia-no-municipio-de-juiz-de-fora-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 set. 2023.
- PJF. Prefeitura de Juiz de Fora. **Decreto nº 12.504 de 20 de novembro de 2015:Regulamenta a Lei nº 12.060/2010 que institui o Programa Especial de Auxílio-Moradia no Município de Juiz de Fora e dá outras providências**. 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/j/juiz-de-fora/decreto/2015/1250/12504/decreto-n-12504-2015-regulamenta-a-lei-n-12060-2010-que-institui-o-programa-especial-de-auxilio-moradia-no-municipio-de-juiz-de-fora-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 set. 2023.
- PJF. Prefeitura de Juiz de Fora. **Lei 12.060: Institui Programa Especial de Auxílio-moradia para famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade ou risco habitacional**. 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/j/juiz-de-fora/lei-ordinaria/2010/1206/12060/lei-ordinaria-n-12060-2010-institui-programa-especial-de-auxilio-moradia-para-familias-de-baixa-renda-em-situacao-de-vulnerabilidade-ou-risco-habitacional>. Acesso em: 20 set. 2023.
- PJF. Prefeitura de Juiz de Fora. **Mapeamento de áreas de risco de Juiz de Fora**. 2012. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/subsecretarias/sspdc/mapeamento.php>. Acesso em: 20 set. 2023.
- PJF. Prefeitura de Juiz de Fora. **Prefeitura Casa Própria - Prefeito Custódio Mattos entrega chaves aos novos moradores do Residencial Miguel Marinho**. 2012. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=36697>. Acesso em: 25 mai. 2023.
- REZENDE, Carla Bernardes de. **Proposição taxonômica de um caderno de projetos para habitação de interesse social: pesquisa de campo no Residencial Miguel Marinho Juiz de Fora Minas Gerais**. 2018. Tese (Doutorado em Ambiente Construído) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/9220/1/carlabernardesderezende.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2023.
- SANTOS, Alexandre Evangelista; ROCHA, Isa de Oliveira Rocha. Em busca de uma gênese para a Defesa Civil no Brasil. **Revista Brasileira de Desenvolvimento e Planejamento**, v. 7, n. 1, p. 128-144, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6343859.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2023.
- SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL. **Juiz de Fora está entre as 15 cidades do Brasil com mais áreas de risco**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2023/01/24/juiz-de-fora-esta-entre-as-15-cidades-do-brasil-com-mais-areas-de-risco.ghtmlf>. Acesso em: 25 mai. 2023.
- SOARES, Raí Vieira; BURGINSKI, Vanda Micheli. Estado e política social no capitalismo dependente: diálogos com Ruy Mauro Marini e Florestan Fernandes. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 8, n. 39, 2021. Disponível em:

- <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/5730>. Acesso em: 25 fev. 2022.
- SOUZA, Cristiane Luiza Sabino de. Racismo e superexploração: apontamentos sobre a história do trabalho e da classe trabalhadora no Brasil. **Germinal: marxismo e educação em debate**, Salvador, v. 14 n. 2, p. 33-55, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/49530/27525>. Acesso em: 25 mai. 2023.
- SOUZA, Cristiane Luiza Sabino de. **Terra trabalho e racismo: veias abertas de uma análise histórico-estrutural no Brasil**. 2019. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2019.
- SOUZA, Ariovaldo Santos de. **Direito e racismo ambiental na diáspora africana: promoção da justiça ambiental através do direito**. Salvador: EDUFBA, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35662>. Acesso em: 25 fev. 2022.
- STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960 a 1980**. São Paulo: Expressão popular. 2012.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência dos brasileiros. **Estudos Avançados**, São Paulo, p. 79-93, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v11n30/v11n30a07.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2020.
- TOMICH, Dale. Trabalho escravo e trabalho livre (origens históricas do capital). **Revista USP**, 1992, (13), p. 100-117. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i13p100-117>. Acesso em 02 de nov. 2021.
- TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- VALENCIO, Norma. **Da área de risco ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária**. In: VALENCIO, Norma; et. al.; Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa Editora, 2009, p. 34-47. Disponível em: <https://defesacivil.es.gov.br/Media/DefesaCivil/Publicacoes/Outros/Livro-Sociologia-Dos-Desastres.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

## 6. ANEXOS:

Anexo 01:



**LEI Nº 14.214 - de 16 de julho de 2021.**

**Institui o Programa Auxílio-Moradia no Município de Juiz de Fora e dá outras providências.**

**Projeto de autoria do Executivo - Mensagem nº 4453/2021.**

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

### **CAPÍTULO I**

#### **Das Disposições Preliminares**

**Art. 1º** Fica instituído o Programa Auxílio-Moradia, nas modalidades descritas no art. 2º desta Lei, visando a concessão, pela Administração Pública Municipal, de subsídio financeiro de caráter eventual destinado ao custeio de despesas com o pagamento de aluguel de imóvel residencial e demais gastos emergenciais relacionados à habitação.

**Art. 2º** São modalidades do Programa Auxílio-Moradia:

- I - Auxílio-Moradia - Emergencial;
- II - Auxílio-Moradia - Vulnerabilidade Social;
- III - Auxílio-Moradia - Mulheres Vítimas de Violência de Gênero.

**Parágrafo único.** Para cada uma das modalidades do Programa previstas no caput haverá uma Unidade Encaminhadora que será responsável por aprovar o auxílio, elaborar os relatórios técnicos, e por receber e arquivar a documentação exigida.

**Art. 3º** Para habilitar-se no Programa, os beneficiários deverão atender aos seguintes requisitos:

I - apresentar CPF, Carteira de Identidade ou documento pessoal com foto, comprovante de renda atualizado e Certidão de Nascimento dos filhos menores de idade;

II - ter renda familiar de até 3 (três) salários mínimos;

III - estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais;

IV – declarar ser morador do Município;

V - declarar não possuir imóvel próprio no Município ou fora dele;

VI – apresentar documento emitido pela Prefeitura Municipal certificando de que não há lançamento de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em nome do beneficiário;

VII – apresentar documento emitido pela Companhia de Saneamento Municipal (Cesama) certificando de que não há ligação de água em nome do beneficiário.

**§ 1º** Na hipótese de o requerente não possuir algum dos documentos descritos no inc. I ou não estar inscrito no cadastro a que se refere o inc. III, a Unidade Encaminhadora deverá auxiliá-lo nos encaminhamentos para a sua obtenção ou seu cadastro, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar da concessão do benefício.

**§ 2º** Expirado o prazo previsto no §1º sem que tenha sido possível a obtenção das informações, a Unidade Encaminhadora deverá apresentar relatório justificando o motivo da impossibilidade, sem prejuízo da manutenção do benefício.

**Art. 4º** O Programa Auxílio-Moradia compreende o pagamento de subsídio mensal aos indivíduos e unidades familiares que cumpram os requisitos previstos nesta Lei, observado o seguinte:

I - Na hipótese de o benefício contemplar solução habitacional para unidade familiar composta de duas ou mais pessoas, o benefício terá o valor de R\$600,00 (seiscentos reais);

II - Na hipótese de a solução habitacional contemplar um único indivíduo, o benefício terá o valor de R\$300,00 (trezentos reais).

**§ 1º** O valor do subsídio poderá ser reajustado ou alterado por ato do Chefe do Poder Executivo, observada a disponibilidade e a previsão de recursos orçamentários para tal finalidade.

**§ 2º** O auxílio será concedido a apenas uma das pessoas da mesma família, residente em moradia a ser desocupada, quando for o caso.

**§ 3º** O valor descrito no **caput** deverá ser destinado exclusivamente para o pagamento de aluguel de imóvel residencial e demais gastos emergenciais relacionados a habitação.

**§ 4º** O beneficiário enquadrado no inciso I do art. 2º fará jus ao valor descrito no caput até que a situação de risco seja solucionada pelo Poder Público; os beneficiários enquadrados nos incisos II e III farão jus ao valor descrito no **caput** por um período de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado até o limite de 24 (vinte e quatro) meses, mediante apresentação de justificativa a ser protocolada pela respectiva Unidade Encaminhadora na Secretaria de Assistência Social (SAS).

**Art. 5º** Caberá à Secretaria de Assistência Social (SAS) a gestão e o acompanhamento do Programa.

## **CAPÍTULO II**

### **Das Unidades Encaminhadoras**

**Art. 6º** São definidas como Unidades Encaminhadoras:

**I** - Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SSPDC/SG);

**II** - Centros de Referência de Assistência Social (CRAS);

**III** - Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS);

**IV** - Casas de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes;

**V** - Acolhimento Institucional e serviços voltados a pessoas em situação de rua sob a gestão do Município;

**VI** - Casa da Mulher.

**Parágrafo único.** Para cada modalidade do Programa haverá uma Unidade Encaminhadora.

**Art. 7º** As Unidades Encaminhadoras terão as seguintes atribuições:

**I** - Aprovar o auxílio, elaborar o relatório inicial de inclusão e encaminhar à Secretaria de Assistência Social (SAS), apresentando informações, justificativas e descrevendo os encaminhamentos e acompanhamentos realizados;

**II** - elaborar relatório técnico semestral que contemple, no mínimo, a evolução obtida por cada beneficiário no âmbito do programa, as iniciativas promovidas em seu favor e a manutenção da situação que justificou a concessão do auxílio;

**III** - Acompanhar sistematicamente as famílias ou pessoas incluídas no Programa, através de atendimentos, visitas domiciliares, encaminhamentos para programas de geração de emprego e renda, segurança alimentar, educação, saúde contribuindo para que o beneficiário conquiste sua autonomia, empoderamento e supere a situação de vulnerabilidade social;

**IV** - Providenciar a renovação do benefício, caso seja necessário, a qual deverá ser solicitada à Secretaria de Assistência Social (SAS) com 60 (sessenta) dias de antecedência, devendo ser elaborada e justificada por pelo menos dois técnicos da Unidade Encaminhadora, a partir do atendimento ao beneficiário;

**V** - Indicar, junto aos órgãos competentes, a solução habitacional definitiva para os beneficiários do Programa;

**VI** - Orientar os beneficiários do Programa para a conquista de sua autonomia financeira.

### **CAPÍTULO III**

#### **Das Modalidades**

##### **Seção I**

#### **Do Auxílio-Moradia - Emergencial**

**Art. 8º** O Auxílio-Moradia - Emergencial destina-se a atender:

**I** - Famílias e pessoas residentes em áreas onde há indicação por parte da Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SSPDC/SG) de risco habitacional por enchentes, desabamentos, e outros sinistros;

**II** - Famílias e pessoas residentes em áreas identificadas e monitoradas, onde há indicação técnica, por parte da Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SSPDC/SG), e a necessidade de desocupação imediata da moradia.

**Art. 9º** A Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SSPDC/SG) será a Unidade Encaminhadora da modalidade Emergencial.

**Art. 10.** A comprovação das situações que ensejam interdição, desocupação ou demolição deverá ser feita por relatório técnico elaborado por técnicos da Unidade Encaminhadora.

**§ 1º** O relatório técnico deverá especificar a necessidade de interdição, desocupação e demolição, suas implicações técnicas, os tipos de riscos e o grau efetivo de comprometimento da moradia que justifiquem as ações.

**§ 2º** O atendimento social, a elaboração do cadastro socioeconômico e o relatório social circunstanciado serão realizados por assistentes sociais da Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil - SSPDC/SG.

**Art. 11.** A solicitação do benefício junto à Secretaria de Assistência Social (SAS) deverá ser formulada através do relatório inicial de inclusão acompanhada dos seguintes documentos:

- I - Relatório social circunstanciado;
- II - Relatórios elaborados pelos técnicos da Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SSPDC/SG);
- III - Termo de interdição ou boletim de ocorrência;
- IV - Os documentos descritos no art. 3º desta Lei.

## **Seção II**

### **Do Auxílio-Moradia - Vulnerabilidade Social**

**Art. 12.** O Auxílio-Moradia - Vulnerabilidade Social destina-se a atender pessoas em vulnerabilidade social, pessoas em situação de rua, jovens em processo de desligamento por idade do Serviço de Acolhimento Institucional, e jovens egressos do sistema sócio-educativo.

**Art. 13.** O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), as Casas de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes e o Acolhimento Institucional e Serviços voltados a pessoas em situação de rua sob a gestão do Município serão as Unidades Encaminhadoras da modalidade Vulnerabilidade Social.

**Art. 14.** A comprovação das situações de vulnerabilidades, risco social e sem autonomia financeira, deverão ser feitas por laudo social elaborado por alguma das Unidades Encaminhadoras descritas no art. 13.

**Art. 15.** A solicitação do benefício junto à Secretaria de Assistência Social - SAS deverá ser formulada através do relatório inicial de inclusão acompanhada dos seguintes documentos:

- I - Relatório social elaborado por alguma das Unidades descritas no art. 13;
- II - Os documentos descritos no art. 3º desta Lei.

## **Seção III**

## **Do Auxílio-Moradia - Mulheres Vítimas de Violência de Gênero**

**Art. 16.** O Auxílio-Moradia - Mulheres Vítimas de Violência de Gênero destina-se a atender mulheres e suas famílias, que foram vítimas de violência de gênero com risco de morte e esgotadas todas as possibilidades, no momento, de retorno ao lar e se encontrem sem autonomia financeira.

**Art. 17.** A Casa da Mulher, vinculada à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), será a Unidade Encaminhadora da modalidade Mulheres Vítimas de Violência de Gênero.

**Art. 18.** A comprovação das situações de violências sofridas pela mulher beneficiária deverá ser feita por relatório elaborado pela equipe multidisciplinar da Casa da Mulher.

**Art. 19.** A solicitação do benefício junto à Secretaria de Assistência Social - SAS deverá ser formulada através do relatório inicial de inclusão acompanhada dos seguintes documentos:

- I - Relatório elaborado pela Casa da Mulher;
- II - Boletim de ocorrência;
- III - Os documentos descritos no art. 3º desta Lei.

## **CAPÍTULO IV**

### **Das Condições De Desligamento**

**Art. 20.** O subsídio, em qualquer de suas modalidades, poderá ser suspenso ou revogado, a qualquer tempo, quando configurada alguma das situações abaixo descritas:

- I - o beneficiário estiver incluído em qualquer programa habitacional, seja da esfera municipal, estadual ou federal;
- II - o beneficiário conquistar autonomia financeira;
- III - for comprovado a utilização indevida do subsídio.

**Parágrafo único.** Considera-se autonomia financeira para os fins desta Lei a capacidade do beneficiário de arcar com os custos decorrentes de sua própria subsistência.

## **CAPÍTULO V**

### **Das Disposições Finais E Transitórias**

**Art. 21.** O pagamento do subsídio a que se refere esta Lei será efetuado pelos agentes financeiros operadores, definidos pelo Poder Executivo, diretamente às famílias ou pessoas beneficiadas.

**Art. 22.** Compete à Secretaria de Governo (SG), através da Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil, conceder, suspender ou revogar os benefícios do Programa Auxílio-Moradia na modalidade Emergencial, bem como exercer a função de acompanhamento e controle social das atividades dessa modalidade.

**Art. 23.** Compete à Secretaria de Assistência Social (SAS), através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Casas de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes e Acolhimento Institucional e serviços voltados a pessoas em situação de rua sob a gestão do Município conceder, suspender ou revogar os benefícios do Programa Auxílio-Moradia na modalidade Vulnerabilidade Social, bem como exercer a função de acompanhamento e controle social das atividades dessa modalidade.

**Art. 24.** Compete à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), através da Casa da Mulher, conceder, suspender ou revogar os benefícios do Programa Auxílio-Moradia na modalidade Mulheres Vítima de Violência de Gênero, bem como exercer a função de acompanhamento e controle social das atividades dessa modalidade.

**Art. 25.** O Poder Executivo deverá providenciar a elaboração de Decreto, regulamentando, dentre outros, os seguintes assuntos:

I - Os procedimentos necessários para cadastramento das famílias ou pessoas a serem atendidas;

II - As exigências a serem cumpridas pelos beneficiários;

III - O quantitativo de benefícios, que poderá ser ampliado ou reduzido a partir da avaliação da Secretaria de Assistência Social (SAS), considerando a situação emergencial, de vulnerabilidade social, de mulheres vítimas de violência de gênero, e em observância à disponibilidade financeira e orçamentária do Município;

IV - A definição dos itens referentes aos gastos emergenciais;

V - As formas de acompanhamento e de controle social;

VI - Os demais casos omissos nesta Lei.

**Art. 26.** As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta do Fundo Municipal de Assistência Social, criado pela Lei Municipal nº 8.926, de 20 de setembro de 1996, para financiamento de despesas decorrentes de programas, projetos e serviços de Assistência Social

desenvolvidos pelo órgão de Administração Pública Municipal, conforme previsto na Lei Orçamentária Anual.

**Parágrafo único.** Na ocorrência de calamidade pública devidamente reconhecida pelo poder público, os valores oriundos de programas destinados ao seu enfrentamento poderão ser aplicados no custeio do benefício previsto nesta Lei, caso seja reconhecido, a critério da autoridade competente, que a solução habitacional possa mitigar seus efeitos.

**Art. 27.** O número de benefícios a serem concedidos com fundamento nesta Lei será fixado de acordo com a dotação orçamentária existente para esta finalidade.

**Parágrafo único.** Na hipótese de o número de indivíduos ou de famílias elegíveis para o benefício superar o quantitativo de vagas existentes, conforme a disponibilidade orçamentária, será dada prioridade àqueles que se encontrem em situação de maior vulnerabilidade, conforme critério de preferência a ser estabelecido em Decreto.

**Art. 28.** Fica revogada a Lei Municipal nº 12.060, de 25 de junho de 2010.

**Art. 29.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Paço da Prefeitura de Juiz de Fora, 16 de julho de 2021.

**MARGARIDA SALOMÃO**

**Prefeita de Juiz de Fora**

**LIGIA INHAN**

**Secretária de Transformação Digital e Administrativa**