



## “Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

**Eixo temático:** Questões Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social

**Sub-eixo:** Ênfase na Questão Urbana

### A PERCEPÇÃO DO MORADOR DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL FACE AO DIREITO À CIDADE

CRISTINA BALTAZAR <sup>1</sup>

#### RESUMO

Este trabalho tem como objetivo compreender a partir do sujeito em que medida habitação de interesse social (HIS) dialoga com o direito à cidade. O estudo retrata relação da HIS com o direito à cidade, a partir da percepção dos moradores de HIS dos distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú/São Paulo. O percurso metodológico baseia-se em pesquisa bibliográfica, qualitativa e empírica. As análises evidenciam que a forma atual dialoga precariamente com o direito à cidade e reflete segregação espacial, de classe social, étnico-racial. Concluiu-se, portanto, ser urgente rever as estratégias do poder público para reconstruir espaços urbanos com justiça social.

**Palavras-Chave:** Direito à cidade; Habitação de interesse social; Cidade Tiradentes; Grajaú.

#### ABSTRACT

This work aims to understand from the subject the extent to which social housing (HIS) dialogues with the right to the city. The study portrays the relationship between HIS and the right to the city, based on the perception of HIS residents in the districts of Cidade Tiradentes and Grajaú/São Paulo. The methodological approach is based on bibliographical, qualitative and empirical research. The analyzes show that the current form precariously dialogues with the right to the city and reflects spatial, social class, ethnic-racial segregation. It was concluded, therefore, that it is urgent to review the strategies of the public power to rebuild urban spaces with social justice.

**Keywords:** Public housing; Right to the city; Cidade Tiradentes; Grajaú.

---

<sup>1</sup> Profissional de Serviço Social. Secretaria Municipal De Habitação De Sp

## 1. INTRODUÇÃO

Dialogar sobre o direito à cidade a partir da percepção dos moradores de habitação de interesse social (HIS) refletindo em que medida ela dialoga com o direito à cidade é um grande desafio que procuramos enfrentar mediante a realização desta pesquisa<sup>2</sup>. O percurso metodológico baseia-se em pesquisa bibliográfica, qualitativa e empírica que contou com a participação de moradores de habitações de interesse social do período do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que foram os principais programas promotores de habitação popular destinados à população de baixa renda.

As habitações de interesse social dessa pesquisa estão localizadas em Cidade Tiradentes, no extremo leste da cidade de São Paulo, o distrito é possuidor do maior aglomerado de empreendimentos habitacionais de interesse social da América Latina. É um distrito que abriga história, que retrata sua gênese de bairro dormitórios e suas transformações, ao longo de décadas. Esse território é importante para discutir o direito à cidade, afinal ele abrigou os primeiros conjuntos populares da cidade de São Paulo e continua acolhendo as novas habitações de interesse social. Contudo, de que forma? Indo ao encontro do direito à cidade?

Na mesma perspectiva, há o distrito de Grajaú, situado no extremo sul da cidade de São Paulo, território que contempla áreas de proteção de mananciais e que também abarcou conjuntos populares desde 1960, e ainda continua abrigando. As habitações de interesse social na região do Grajaú não foram construídas dialogando com o território, pois primeiro chega à unidade habitacional e, anos depois, a infraestrutura urbana, serviços e equipamentos. No entanto, de que forma os serviços existentes atendem à demanda dos habitantes?

O texto está dividido duas seções sendo a primeira a interpretação de HIS a partir da concepção de Leda Buonfiglio, na sequência o estudo ilumina a percepção do sujeito a partir da fala sobre o lugar de moradia (HIS) dialogando sobre a

---

<sup>2</sup>O estudo com os moradores das HIS é oriundo da tese de doutorado da pesquisadora.

compreensão do que é o direito à cidade a luz do pensamento de Henri Lefebvre. Os entrevistados, são identificados ao longo do texto pelo distrito e uma numeração (Cidade Tiradentes-01) mantendo o sigilo da pessoa entrevistada.

Dessa forma, partimos da compreensão da moradia enquanto valor de uso e não como valor de troca, afinal, a classe trabalhadora, por sua vez, quer morar com dignidade.

## 2. COMPREENDENDO A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL A PARTIR DE SEIS EIXOS.

A HIS é a habitação destinada à população de baixa renda<sup>3</sup> e Buonfiglio (2018) ilumina essa discussão trazendo elementos de análise para a categoria habitação, não de forma estanque, mas sim em um movimento dialético. A autora destaca que a habitação pode ser compreendida enquanto **necessidade**, como **demanda**; como **mercadoria**; como **déficit**; como **direito** e como **política pública**. A análise da habitação como necessidade, pressupõe que todo ser humano, rico ou pobre, precisa de um lugar para morar, sendo uma necessidade socialmente produzida, assim, “[...] a casa é uma necessidade natural e material. A casa é, também, necessidade social, determinada cultural e historicamente” (BUONFIGLIO, 2018, p. 3).

Na perspectiva de habitação como demanda, a autora evidencia que existe uma contradição central entre a necessidade e a possibilidade do trabalhador, configurando, nos termos da oposição, necessidade e demanda, reforçando que a necessidade que não poderá ser materializada continuará na categoria necessidade, uma vez que ela possa ser satisfeita no mercado, se enquadrará como demanda. “As necessidades das mais variadas naturezas, uma vez apoiadas pela capacidade

---

<sup>3</sup> De acordo com o Decreto n. 60.066, de 9 de fevereiro de 2021, os valores de renda familiar mensal para o atendimento em HIS e para HMP são definidos pelos seguintes valores: ‘Art. 1º [...] - HIS 1: até R\$ 3.300,00 (três mil e trezentos reais); II - HIS 2: superior a R\$ 3.300,00 (três mil e trezentos reais) e igual ou inferior a R\$ 6.600,00 (seis mil e seiscentos reais)’. (SÃO PAULO, 2021, Art.1º). Apud. BALTAZAR,2021, p.146.

de pagamento e, portanto, de consumo, tornam-se demanda solvente” (BUONFIGLIO, 2018, p. 4). No caso da demanda não solvente, da população pobre, há de se criar estratégias pelo capital para colocar essa demanda de uma forma “efetiva”, a fim de que ela não seja um impeditivo para a não acumulação capitalista, como a criação de um segmento econômico dentro de mercado imobiliário, para atender à população pobre no financiamento habitacional, contudo essa estratégia não consegue atingir a população mais pobre, senão houver subsídios estatais.

A habitação como mercadoria, na visão de Buonfiglio (2018), insere-se na lógica de satisfação das necessidades humanas, pautada por sua utilidade e seu valor, pois a mercadoria possui uma dupla condição: valor de uso e valor de troca. No valor uso, atende à necessidade básica da condição humana, no valor troca é parte do circuito do capital relacionável ao capitalista fundiário e à especulação imobiliária, que fomenta a valorização diferencial do espaço, ou seja, mediante a sua localização provida de infraestruturas, serviços, mais caro será o acesso. Entende-se que o valor da mercadoria é constituído pelo valor agregado (força de trabalho empenhada) e pelo valor da terra (localização). Nessa linha, o que sobra para a população pobre é o outro lado, o lado da autoconstrução, para além do não acesso aos equipamentos urbanos e sociais.

A habitação como déficit pode ser interpretada como déficit qualitativo e quantitativo, que dialoga com o pensamento de Rolnik (2018), posto que a autora compreende que as necessidades habitacionais não se resumem à construção de moradias.

A nossa crítica em relação a esse conceito (déficit habitacional) é o pressuposto dele. Quem disse que as necessidades habitacionais dos brasileiros e brasileiras se resumem ao acesso a casa própria individual nova, construída por uma construtora ou por uma agência público-privada? Fazer isso nos impede de pensar outras alternativas de acesso à moradia. E mais do que isso: muitas das pessoas hoje moram muito mal. Não exatamente em função das condições específicas da casa, mas dos bairros onde elas vivem. (ROLNIK, 2018, s/p).

A Fundação João Pinheiro (FJP) entende que o déficit habitacional é composto por:

- Domicílios precários – **improvisados e rústicos**;
- Coabitação – unidades **domésticas** e domicílios formados por **cômodos**;
- Domicílios com elevado custo com aluguel – **ônus excessivo com aluguel urbano**.

Sendo assim:

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente **às deficiências do estoque de moradias**. Engloba tanto aquelas **moradias sem condições de serem habitadas** devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido **desgaste da estrutura física** e que devem ser repostas, quanto à necessidade de incremento do estoque, decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como “*déficit por reposição do estoque*” e como “*déficit por incremento de estoque*”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p.13, grifos nossos).

Portanto, o conceito de déficit habitacional, para a FJP, está relacionado às deficiências do estoque de moradias no município, seja por ausência de reposição de estoque ou pela falta de incremento nas unidades, que pode ser viabilizado por construções de novas habitações, estoque privado e/ou reabilitação de imóveis. Esse conceito visa a questão residencial, a casa, e não as condições de infraestrutura urbana, afinal trata-se do déficit habitacional quantitativo.

Assim, a FJP ressalta a existência da categoria “Inadequação domiciliar”, fora do escopo déficit habitacional, da mesma forma que a política habitacional tem como objetivo “reduzir as moradias inadequadas”. São ações que não pressupõem a construção de moradias, pois “a inadequação pode ser reduzida, ou mesmo eliminada, quando os atributos que estão faltando ou que são ofertados de forma precária forem fornecidos ou repostos”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 20).

A FJP também aponta os componentes e subcomponentes da inadequação domiciliar: carência de infraestrutura urbana; carência edilícia; e a inadequação fundiária, visto que, segundo a FJP (2021), a inadequação domiciliar reflete a necessidade de melhorias na habitação (não sua substituição); envolve a qualidade dos serviços<sup>4</sup> habitacionais e pressupõe um delineamento de políticas públicas

---

<sup>4</sup>[...] a ONU também menciona a importância de se considerar o entorno da edificação, o que inclui as características

específicas.

O indicador do *déficit* qualitativo pode assumir um papel importante para as políticas públicas[...] Ao incluir a ideia da qualidade da vizinhança ou da localização do domicílio, o nível de complexidade das questões habitacionais aumenta consideravelmente. No caso dessa dimensão, no Brasil, sua análise somente é possível com os resultados gerados pelo Censo Demográfico [...] É importante considerar a vizinhança e a cidade propriamente ditas, e não apenas a edificação, de maneira isolada, na elaboração das políticas habitacionais. Entende-se que o direito à moradia digna passa também pelo direito à cidade. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 21-22).

À luz dessas considerações, compreendemos que déficit habitacional pode ser desmembrado em déficit quantitativo, que pressupõe a construção de novas unidades habitacionais e o déficit qualitativo, que visa melhorias habitacionais e no seu entorno (bairro).

[...] Uma parte importante das necessidades habitacionais dos brasileiros, brasileiras e dos imigrantes estrangeiros **é urbanizar ou melhorar as condições de infraestrutura dos bairros existentes**. Esse cálculo me parece que está na raiz de um problema muito mais sério que é uma política de modelo e pensamento únicos. E que, pela natureza de crédito bancário à casa própria, nunca chega em quem precisa — que são as famílias, os indivíduos, as pessoas mais pobres, sem renda ou com renda totalmente informal, e que também acumulam muitas outras vulnerabilidades. Seguramente, um crédito financeiro e hipotecário, mesmo que subsidiado, não é a melhor solução. (ROLNIK, 2018, s/p, grifos nossos).

Rolnik (2018) expressa a necessidade de olhar as “carências” habitacionais da população, focando nos aspectos da urbanização e infraestrutura urbana; melhorar o local onde se vive, pois, a problemática pode não estar atrelada diretamente à falta de moradia, mas sim onde ela está localizada.

E Marguti (2018) compartilha do pensamento de Rolnik:

[...] é necessário vislumbrar as alternativas ao modelo da propriedade privada individual em contraposição à multiplicidade de outras possibilidades de “morar”, que abarquem tanto a diversidade de necessidades de indivíduos e famílias quanto o nível de autonomia de cada perfil de beneficiário. Devem ser postos em prática modelos de programas

---

exógenas que se relacionam à qualidade da vizinhança urbana e à comunidade em que a habitação está localizada (meio ambiente, características sociais do lugar, espaços públicos, acesso a serviços sociais, segregação social, entre outras).” (FJP, 2021, p. 21).

de moradia social, para o atendimento de situações de maior vulnerabilidade social e das situações transitórias de realocação em decorrência de remoção de áreas de risco ou de investimentos prioritários em infraestrutura. (MARGUTI, 2018, p. 126)

Dessa forma, é importante pensar uma política habitacional para além da construção de unidades habitacionais desintegradas da cidade e sim na elaboração de políticas habitacionais com objetivos e diretrizes em favor da efetivação do direito à cidade.

Logo, entender a habitação sob essa perspectiva é munir a sociedade, o poder público, a academia, de informações que devem ser decodificadas, qualificadas e trabalhadas para gerar ações, com a perspectiva de que a habitação é um problema social e urbano e não algo descolado da sociedade, assim a leitura deve ser integrada à cidade.

A perspectiva da habitação como direito respalda-se pelos pactos internacionais enquanto um direito fundamental garantido nas principais legislações do país. “A necessidade de habitação está colocada no horizonte da vida cotidiana, tensionando o campo do direito, porque não atendido em uma sociedade capitalista em que a necessidade básica e social se repõe, radicalmente” (BUONFIGLIO, 2018, p. 10).

E, por fim, habitação como política pública, por constituir-se em um problema social, a moradia objeto da política pública.

Ao longo da história brasileira da política pública de moradias foram-lhe atribuídos diferentes nomes; habitação popular, habitação econômica, habitação social, habitação de baixa renda e mais recentemente, habitação de interesse social (SHIMBO, 2010). Em realidade não se alterou apenas a nomenclatura dessa política social, mas, sobretudo e fundamentalmente a forma de intervenção do Estado (BUONFIGLIO, 2018, p.11).

Das Vilas Operárias, IAPs, FCP, BNH, MCMV, várias foram as formas de intervenção do Estado, algumas mais e outras menos expressivas enquanto políticas públicas no atendimento à população de baixa renda. Buonfiglio (2018) destaca que é complexa a categoria da habitação como política pública, justamente por ela transitar nas diversas categorias de análises:

[...] necessidade básica e histórica, enquadrada como demanda, vendida como mercadoria, computada como déficit, reclamada como direito, transformada em política pública social e de mercado a um só tempo, e por fim, alterada em sua essência popular para tornar-se de interesse social e de mercado destinada à baixa renda [...] A habitação como política pública é por fim, a síntese contraditória de todas as categorias de análise apresentadas (BUONFIGLIO, 2018, p.16).

E é nessa síntese contraditória que navegamos, refletindo sobre habitação de interesse social e o direito à cidade.

### **1. A PERCEPÇÃO DO SUJEITO SOBRE O DIREITO À CIDADE<sup>5</sup>**

A estrutura que rege a sociedade é de origem conservadora, capitalista, neoliberal, com foco em lucro e não no sujeito, pobre e periférico. Dessa forma, como promover políticas habitacional e urbana de forma efetiva, com equidade, em prol do direito à cidade, sendo o direito a ela algo que desafia o modelo de produção dominante, o capitalismo.

Assim, dialogar com o direito à cidade a partir do pensamento de Henri Lefebvre, sociólogo francês, que desenvolveu a concepção “direito à cidade”, explicitada em seu livro “Le droit a la ville” – “O direito à cidade”, em 1968. Lefebvre (2001) assinala que o direito à cidade é um direito coletivo, todos têm direito a ela, e que a segregação é um reflexo do não acesso aos direitos na cidade, ou seja, quanto mais pobre for o sujeito, mais distante é o seu acesso, assim, mais precário e escasso.

O direito à cidade é intrínseco às relações urbanas, pois a forma como elas se constitui se materializam, organizam a cidade, impactam no coletivo, podendo ser uma modificação de forma positiva ou não, a exemplo do processo de gentrificação ou até mesmo a inserção de um empreendimento habitacional de interesse social em território periférico, quando não foi articulado com as demais políticas setoriais o recebimento de novos habitantes, que impactará significativamente o território.

---

<sup>5</sup>É importante evidenciar que esta seção não tem objetivo de trazer uma definição acabada do que é direito à cidade e sim refletir os diversos olhares sobre a expressão a partir do pensamento de Lefebvre.

Qualquer modificação em uma área da cidade afeta a maneira como outra área é construída [...] a melhora ou a piora das condições urbanas atinge as relações urbanas como um todo. Nesse sentido, pode-se afirmar que o direito à cidade é construído em função da forma através da qual que se constroem desigualdades nas múltiplas esferas relacionais que acontecem no espaço das cidades (RAMOS, 2015, p. 311).

Nesse sentido, o direito à cidade se afirma como um direito não individual. Lefebvre (2001) ainda destaca a necessidade de compreender a cidade como uma “obra humana”, alegando que o direito à cidade pressupõe um apelo ao direito de liberdade, ao *habitat* e ao habitar, a uma nova estrutura – uma democracia renovada – em que haja o direito à obra, em que os sujeitos sejam protagonistas da produção social do espaço e não meros telespectadores.

A pessoa entrevistada – Grajaú -01, expressa que o direito à cidade “*É privado da gente há décadas, uma realidade cruel*”. Grajaú -01, compreende que não tem direito à cidade, enfatiza que há décadas habita em uma realidade *cruel*, a do não direito. Assim como Grajaú -01, a maioria significativa dos interlocutores partilha do mesmo entendimento, do não direito à cidade, nesse sentido, “[...] as cidades, então, se tornaram espaço privilegiado de ‘reciclagem de capitais’ [...], as cidades foram transformadas em lugares para investir e não para viver” (HARVEY, 2015, s/p)<sup>6</sup>.

Dessa forma, a cidade possui valor de troca e não um valor de uso, indo na contramão do pensamento de Lefebvre, que assinala o direito à cidade como valor de uso, logo, “a cidade, na atualidade, é, antes de mais nada, um grande mercado. Capturada pelos interesses do sistema financeiro e por sua inimaginável velocidade de troca, a cidade vê seu uso assegurado, antes de mais nada, como um serviço”. (BALBIM, 2018, p. 18), ou seja, o capital cooptou o Estado em todas as suas esferas e tais instâncias primam em atender as necessidades do capital e não as

---

<sup>6</sup>Entrevista de David Harvey em out.2015 - “Nós estamos construindo cidades para investir, não para viver” ao Portal do aprendiz, reportagem de Pedro Ribeiro Nogueira. Disponível em: <https://portal.aprendiz.uol.com.br/2015/06/10/david-harvey-nos-estamos-construindo-cidades-para-investir-nao-para-viver/>.

necessidades dos habitantes<sup>7</sup>.

Grajaú-02 expõe que não tem direito à cidade, pois considera que não consegue usufruir com qualidade nem mesmo dos direitos sociais básicos.

*Infelizmente não temos direito à cidade, em questão de transporte público não atende o suficiente; na saúde não atende o suficiente; em lazer não atende. Então, eu não me sinto atendido desse direito à cidade, pagamos impostos e não somos atendidos. (Grajaú-02).*

A lista, tecida por Grajaú-02, de direitos que não são efetivados ou são precários, insuficientes, ou seja, escassos, contempla direitos previstos no Estatuto da Cidade<sup>8</sup>, a Lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da C.F., sendo o artigo 182 o que ilumina a política urbana e dispõe que é de responsabilidade do município assegurar as funções sociais da cidade, bem como garantir o desenvolvimento dos municípios e, em seu artigo 2º, estabelece as diretrizes que os municípios devem seguir ao desenhar a política urbana.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – **garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à **infraestrutura urbana**, ao **transporte** e aos **serviços públicos**, ao **trabalho** e ao **lazer**, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001). Grifos nosso.

Os objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico dialogam com os dispositivos estabelecidas pela Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Política Nacional de Habitação, Lei Orgânica Municipal e demais dispositivos legais, ou seja, o que o entrevistado requer é algo que já está previsto em Lei e que não é assegurado de forma efetiva e com qualidade, como também é

---

<sup>7</sup>Trata-se da “regra neoliberal, que emergiu nos EUA no fim dos anos 70: se houver um conflito entre os interesses do capital e os interesses da população, deve-se servir os interesses do capital e deixar de lado a população. Isso se tornou a característica principal dos programas de auxílio monetário em troca de reestruturação financeira do Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo”. Entrevista de David Harvey em jun.2016 - “O capital está sempre do lado da direita” publicado por Caros Amigos, reportagem de Fania Rodrigues. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2016/07/13/david-harvey-o-capital-esta-sempre-do-lado-da-direita-2/> .

<sup>8</sup>“O Estatuto da Cidade reforçou a importância dos planos diretores como principal instrumento de efetivação do direito à cidade e criou diversos institutos jurídicos e políticos, visando combater processos promotores das desigualdades urbanas, como parcelamento, edificação e utilização compulsórios. São esses institutos: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo com desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; o direito de preempção; o direito de superfície; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; a transferência do direito de construir; e a operação urbana consorciada” (AMANAJÁS, KLUG, 2018, p. 29).

demonstrando pelo entrevistado Cidade Tiradentes-01.

*Eu ainda não acho que tenho totalmente [direito à cidade] haja vista pelo poder público, porque ainda falta muita coisa na Cidade Tiradentes, falta ainda melhoria do transporte público, [...]nas escolas, [...] na saúde [...] falta política pública há muito pouco, há muito o que se fazer[...] A gente tem direito né, mas infelizmente ainda não somos totalmente reconhecidos pelo governo, é, e é isso que a gente luta (Cidade Tiradentes-01).*

Balbim (2018) destaca que no Estatuto da Cidade a expressão “direito a cidades sustentáveis” é o substituto da expressão “direito à cidade” e alerta que a forma de conceituação remete a um rol de direitos, “não se configurando ontologicamente como um novo direito a ser adquirido e implementado” (BALBIM, 2018, p. 22). Essa constatação indica que o direito à cidade não poder ser compreendido exclusivamente como uma lista de direitos.

[...] ao citar o entendimento de conjunto de direitos, abdica-se de definir singularmente o direito à cidade, que orientaria uma nova visão de produção e apropriação do espaço urbano, essência e fundamento do entendimento teórico e filosófico que embasa a discussão da expressão desde seu nascedouro, e que está presente nos mais diversos documentos já produzidos coletivamente sobre o tema (BALBIM, 2018, p. 22).

Ao olharmos para o relatório brasileiro Habitat III<sup>9</sup>, o termo “direito à cidade” foi trocado para o “direito a cidades sustentáveis”, do mesmo modo que no Estatuto da Cidade. Balbim (2018) revela que, na Nova Agenda Urbana (NAU), a expressão *direito à cidade* surge uma única vez, no item 11, dentre os 170 itens postos na agenda, e ainda é apresentado na perspectiva de “cidades para todos”.

[...] referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos (NOVA AGENDA URBANA, item 1, *apud* BALBIM, 2018, p. 24).

Decorre, assim, que o termo - “cidades para todos” - carece de uma visão

---

<sup>9</sup>A III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) foi realizada em Quito, Equador, entre 17 e 20 de outubro de 2016 [...] A Habitat III teve como resultado a aprovação da chamada Nova Agenda Urbana, documento de 22 páginas e 175 parágrafos numerados que contém a Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis para todos, composta por uma visão compartilhada pelos chefes de Estado signatários, seus princípios e compromissos e um chamado à ação”. (BALBIM, 2018, p.13).

compartilhada, de formulação teórica, metodológica. Balbim (2018) reforça até mesmo a necessidade de uma formulação política para o entendimento do seu significado. Contudo, destaca-se que os princípios postos no item 11 da NAU, de igualdade, inclusão, de não discriminação, de produção de cidades seguras, justas, são essenciais para a fruição da cidade.

No entanto, o “direito à cidade” não é reconhecido de forma *stricto sensu* nos documentos entre os países signatários vinculados à Nova Agenda Urbana. “Isso se deve, entre outros motivos, ao fato de que seu reconhecimento acarretaria o rompimento com o modelo urbano funcionalista, excludente e segregador, inaugurado no século XIX e que vem se metamorfoseando ao longo do tempo” (BALBIN, 2018, p. 23). “*Não vejo que o povo periférico é acolhido pela cidade, não me sinto pertencente, novamente. Não temos direito à cidade*” (Cidade Tiradentes-02).

O modelo urbano funcionalista propaga espaços segregados fazendo que o cidadão permaneça sem o direito a obra. Para Alomar (2017), a NAU apresenta contradições e limitações, por realizar uma aproximação errônea entre as expressões “cidade para todos” e “direito à cidade”, visto que não há menção das causas estruturais que impossibilitam que as cidades sejam para todos.

Ademais, o direito à cidade é um novo direito, cunha um novo modelo de sociedade, uma nova forma de apropriação, produção do espaço, sem repressão, contudo, as instituições nacionais e as internacionais, “que deveriam efetivar soluções estruturais, são criticamente reconhecidas em seu papel de perpetuação da lógica de acumulação do atual período histórico” (BALBIM, 2018, p. 19). “*Então, eu acredito que não tenho acesso a totalidade, é, porque eu moro em periferia, não tenho acesso, porque já tá no nome dizendo, é, periférico, esses acessos também são periféricos, estão à margem*” (Cidade Tiradentes-03).

Em consonância com o pensamento do autor, destaca-se que o cenário geopolítico é em grande medida conservador, e que sua prática remete a mecanismos tradicionais, estabelecem acordos segundo a lógica do sistema

financeiro, não obstante que o item 11, da NAU, não vislumbra novas formas de operacionalizar, de pensar a cidade, mas sim mantém a mesma casa, porém com acabamentos diferentes, ou seja, o alicerce, a fundação da casa permanece o mesmo, promovendo rachaduras (segregação) pela casa. Desse modo:

[...] não avança na transformação do modelo urbano vigente, uma vez que se estrutura exclusivamente no uso e na produção da cidade. Trata-se de visão mercantilista, não se referindo, em momento algum, à apropriação que se possa fazer desse bem coletivo maior da humanidade (BALBIM, 2018, p. 24).

Logo, os pactos internacionais, as legislações não evidenciam a lógica trazida por Lefebvre, não sendo fiéis à profundidade conceitual, que, no entanto, para Alomar (2017), tal posicionamento ilustrado nos pactos internacionais, apesar de não ser fidedigno, ao pensamento de Lefebvre, não deixa de ser relevante.

O fato de aparecer de forma descafeinada não impede que seja significativo, principalmente considerando que o direito à cidade é uma proposta que desafia não só o modelo econômico e social dominante, o capitalismo, também desafia o conceito de Estado-Nação, a saber, a identidade dos próprios membros que compõem a ONU (ALOMAR, 2017, p. 10).

Aceitar a concepção de direito à cidade de Lefebvre, em sua forma *strictu sensu*, é rever o papel do Estado, reconhecer que as estruturas globais capitalistas se concentram e se apropriam de riquezas que refletem um cenário global de desigualdade, de exclusão e segregação.

Para Amanajás e Klug (2018):

A interpretação do direito à cidade<sup>10</sup> deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos (AMANAJÁS; KLUG, 2018, p. 29).

Tratar do direito à cidade pressupõe que haja “garantia e promoção dos direitos humanos”, porém, na perspectiva de um novo modelo de sociedade, afinal, o modelo vigente carece de uma metamorfose radical, como assinalado por Lefebvre (2001, p. 115), “[...] as instâncias do possível só podem ser realizadas no decorrer

---

<sup>10</sup>“O direito à cidade, além da sua proteção no Estatuto da Cidade, tem referência em documentos produzidos em fóruns internacionais da sociedade, como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006), a Carta-Agenda pelos Direitos Humanos nas Cidades (CGLU-2009), a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade (2009), a Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (2010), entre outros” (AMANAJÁS, KLUG, 2018, p. 30).

de uma metamorfose radical”, já que a estrutura atual mantém a mesma forma de uso e de produção da cidade, aprofundando a segregação socioespacial, pois “a segregação é a negação do urbano e da vida urbana” (CARLOSb, 2020, p. 364).

*[...] eu observo que nós não somos pertencentes a essa cidade de São Paulo, dentro desse processo capitalista, nós não somos, se eu, mesmo com esse pensamento crítico que eu tenho hoje, vejo uma divulgação, por exemplo, do MASP<sup>11</sup> eu não me vejo lá, eu não vejo aquele local de acolhimento pra uma pessoa preta e periférica, [...] eu não vejo, por exemplo, os adolescentes do serviço onde eu trabalho, em locais como aquele, em acessos como aqueles, não vejo. Não consigo percebê-los, porque [...] um ambiente daquele por exemplo, tem que ter um perfil, que não é um perfil de uma pessoa pobre e preta, logo não é o meu perfil, porque se não é o perfil desse adolescente também não é meu perfil (Cidade Tiradentes - 04).*

Usufruir dos espaços é ter direito à cidade e quando há espaços elitizados, perfis para acesso são traçados não incluindo principalmente a pessoa negra e pobre, nessa lógica não há pertencimento e sim uma exclusão social, pois “o que ocorre é o aprofundamento da exclusão social, naturalizando e solidificando o ‘apartheid’ entre as classes sociais, no entanto a ‘falsa consciência’ das burguesias no Brasil não deseja que o dominado se pareça com elas” (KOGA, 2011, p. 53) e muito menos que transite nos mesmos espaços que elas.

O modelo de cidade existente é um modelo de cidade perverso, ao modo que o modelo de cidade precisa ser outro - utópico. “O projeto utópico ilumina a escala da realização dos desejos, de criação de uma outra sociedade a partir da produção de um novo espaço” (CARLOSb, 2020, p. 367).

A cidade cessa de ser o contingente, o receptáculo passivo dos produtos e da produção. O que subsiste e se reafirma da realidade urbana, o centro de decisão, entra desde agora na produção dos meios de produção e dos dispositivos de exploração do trabalho social por aqueles que detém a informação, a cultura, os poderes de decisão. Só uma teoria permite utilizar os dados práticos e realizar efetivamente a sociedade urbana” (LEFEBVRE, 1968, p.145 *apud* CARLOSb, 2020).

Segundo Carlos (2020a), a hegemonia dos setores financeiros configura o papel do capital financeiro na reprodução da cidade, ou seja, há uma valorização por meio do capital imobiliário que utiliza estratégias relacionadas à reprodução do

---

<sup>11</sup>Museu de arte de São Paulo (MASP). Localizado em uma das principais avenidas de São Paulo, a Av. Paulista, considera uma região nobre.

capital em consonância com determinados segmentos, como a indústria da construção civil, fundos imobiliários, para a reprodução do capital financeiro. Seguindo o raciocínio da autora, o fluxo da reprodução da sociedade realiza-se pelo espaço urbano que apresenta a cidade como um negócio, orientada pela constituição do valor de troca, de valorização do capital que viabiliza o espaço produtivo para a reprodução econômica sob a hegemonia do capital financeiro – função produtiva.

É importante acentuar o papel que cumpre ao *Estado* nesse modo de dominação. O Estado tem papel chave de sustentar a estrutura de classes e as relações de produção. O marxismo clássico já estabelecia as funções que pertenciam ao domínio do Estado: criar as condições gerais na produção, que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos grupos dominantes (IAMAMOTO, 2015, p. 120).

Desse modo, Carlos (2020a) adverte que:

Por sua vez, só o poder público pode desapropriar, regular o mercado, criar e gerir as normas de edificação e zoneamento, bem como ações de remoção da população de áreas nobres ou tornadas nobres com a extensão do tecido urbano, de modo a garantir incentivos para que os capitais se reproduzam sem sobressaltos (CARLOSa, 2020, p. 420)

Sendo assim, reincide a questão do espaço enquanto propriedade privada da riqueza, um espaço demarcado pela violência no sentido da inserção segregada dos pobres nos espaços urbanos.

Por fim, a visão fragmentada e parcial do direito à cidade reduz-se a um conjunto de políticas setoriais, acentua o modo de produção capitalista, que encobre os problemas estruturais da sociedade, disseminando a falsa ideia de resolutividade por meio de ações de cunho universal, seja por meio da educação, saúde, do saneamento básico, a moradia, sem necessariamente ser efetiva, de qualidade, pois o problema estrutural da cidade enquanto valor de troca permanece e os serviços são ofertados mediante o poder aquisitivo do sujeito.

O direito à cidade é interpretado de diversas formas, principalmente enquanto um agrupamento de direitos, mas a sua essência na concepção de Lefebvre emana uma outra forma de sociedade, anticapitalista, pois a forma atual acentua as desigualdades sociais, exacerba o racismo, o preconceito, a violência, a

pobreza e inibe o pertencimento à cidade e quem reside nas habitações de interesse social clama pelo direito à cidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com o intuito de compreender a partir do sujeito em que medida habitação de interesse social (HIS) dialoga com o direito à cidade, tecemos uma conversa com os moradores de Cidade Tiradentes e Grajaú, que evidenciaram o seu não pertencimento a cidade, a precariedade no acesso, a segregação, as limitações por residirem em regiões periféricas, que deveriam ser regiões dotadas de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, transporte de qualidade, pois são distritos que recebem HIS desde 1960 e continuam recebendo, são territórios populosos, porém o modo operandis permanece o do não direito a obra, de espaços pavilhonistas.

Parafraseando Maricato (2021), a autora destaca que a moradia está ligada à cidade, que ninguém estabelece suas relações unicamente dentro de casa, afinal o sujeito circula por ela, seja para ir ao médico, à escola, alcançar o trabalho, dentre outras atividades, logo ele precisa de transporte, infraestrutura urbana, equipamentos e serviços sociais e urbanos, afinal “você mora na cidade e não apenas dentro da sua casa”.

A questão fundamental que precisa ser incorporada pelas políticas habitacionais é considerar o direito à moradia não apenas como acesso a um teto e quatro paredes, mas a inserção na cidade e o acesso a serviços e equipamentos públicos e boa localização são fundamentais para que esse direito se efetive e avance. (KLINTOWTZ; UEMURA, 2018, p. 35).

E o morar nessa cidade, de predominância urbana recente, originária de um processo de colonização e escravidão implica viver em territórios segregados, ou seja, significa que todos os territórios não são possuidores de um sistema de equipamentos urbanos e sociais, de justiça socioespacial, pelo contrário, a valorização do solo está condicionada à estrutura urbana e social que a envolve, logo, quanto mais provido de estrutura urbana e social, mais caro será o solo, assim,

traduzindo que a geografia do espaço é intrínseca a ordem do capital, prevalecendo a convicção da cidade-mercado sobre o direito à cidade.

## REFERÊNCIAS

- ALOMAR, J. S. C. O direito à cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU: perspectivas para a inovação urbanística no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. ENANPUR – Sessão Temática 10: Perspectivas para o Planejamento Urbano e Regional, 27, 2017, São Paulo. Anais [...] São Paulo: Anpur, maio 2017
- AMANAJÁS, Roberta; KLUNG, Leticia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. *In*: COSTA, A. C; MAGALHÃES, M. T. Q; FAVARÃO, C. B. (org.). A nova agenda urbana e o Brasil: Insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018.
- BALBIM, Renato. A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades. *In*.
- BANDEIRAS, Lourdes; BATISTA, Analía Soria. Preconceito e discriminação como expressões de violência. *Ensaio, Rev. Estud. Fem.*, v. 10, n. 1, jan., 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100007>.
- BALTAZAR, Cristina Gomes. A Habitação de Interesse Social e o Direito à Cidade: entre os distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, 2021.
- BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. *In*: MARTINELLI, Maria Lucia. Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio. São Paulo: Veras Editoram 1999.
- BONDUKI, Nabil. Os pioneiros da habitação de interesse social no Brasil. São Paulo: Ed.

Unesp: Edições Sesc São Paulo, 2014. v. 1.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal; estabelece diretrizes gerais da política urbana; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)

BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação de interesse social. Mercator, Fortaleza, v. 17, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-22012018000100204](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012018000100204)

CARLOS, Ana Fani Alessandri F. A. Segregação socioespacial e o “direito à cidade”. Geosp – Espaço e Tempo (*on-line*), v. 24, n. 3, p. 412-424, dez. 2020a. ISSN 2179-0892. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/177180>.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Henri Lefebvre: O espaço, a cidade e o “direito à cidade”. Rev. Direito Práx., Rio de Janeiro, v. 11, n. 01, p. 349-369, 2020b. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2179-89662020000100349&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2179-89662020000100349&script=sci_abstract&tlng=pt).

COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiros; FAVARÃO, Cesar B. (org.). A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/metodologia-do-deficit-habitacional-e-inadeguacao-de-domicilios-no-brasil-2016-2019/>.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Serviço social em tempo de capital de fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

KOGA, Dirce. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011

LEFEBVRE, Henri. A revolução Urbana. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. Título original: Le Droit à la Ville.

LEFEBVRE, Henri. Problemas teóricos da autogestão. GEOgraphia, v. 19, n. 41, set./dez., 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13824>.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de habitação. In: COSTA, A. C; MAGALHÃES, M. T. Q; FAVARÃO, C. B. (org.). A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33345](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33345).

MARICATO, Ermínia. História e processos de urbanização no Brasil. Canal Centro de Formação Paulo Freire. 2021. 1 vídeo (01h42min). [Live]. (Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=r-ljt1phXfA&t=4576s>. Acesso em: abril. 2021.)

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. Avaliação do trabalho social e dos impactos na vida das famílias no Programa Minha Casa Minha Vida, no município de Osasco/SP. São Paulo: Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social e Coordenadoria de Estudo e Desenvolvimento de Projetos Especiais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, 2014.

RAMOS, Diana Helena. “Preta, Pobre e Puta”: a segregação urbana da prostituição em Campinas – Jardim Itatinga. 2015. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.

ROLNIK, Raquel. Entrevista concedida ao *Brasil de Fato*, em São Paulo, no dia 28 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/05/28/raquel-rolnik-a-captura-da-politica-habitacional-pela-logica-financeira-e-perversa>.

SANTOS, Milton. *Metamorfose do Espaço Habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia*. Em colaboração com Denise Elias. 6. ed. 2. reimp. São Paulo: USP, 2014.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: Uma trajetória conceitual. *Novos Estudos Cebrap [online]*, 2016, v. 35, n. 1, p. 93. Disponível em: [https://cidadeseducadoras.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Direito\\_a\\_cidade\\_uma\\_trajetoria\\_conceitu.pdf](https://cidadeseducadoras.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Direito_a_cidade_uma_trajetoria_conceitu.pdf)