PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Cristina Gomes Baltazar

A Habitação de Interesse Social e o Direito à Cidade: entre os distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú

Doutorado em Serviço Social

São Paulo
2021

Cristina Gomes Baltazar

A Habitação de Interesse Social e o Direito à Cidade: entre os distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú

Doutorado em Serviço Social

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência parcial para a obtenção do título de DOUTORA em Serviço Social sob a orientação do Prof. Dr. Ademir Alves da Silva.

São Paulo - SP
2021

Autorizo exclusivamente para fins acadêmicos e científicos a reprodução total ou parcial desta Tese de Doutorado por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura:

_____

Data:31/08/2021

E-mail: cris_gbaltazar@yahoo.com.br

B676
Baltazar, Cristina Gomes

A Habitação de Interesse Social e o Direito à Cidade: entre os distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú. – São Paulo: [s.n.], 2021.

312 f. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Serviço Social) -- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, 2021.

Orientador: Prof. Dr. Ademir Alves da Silva.

1. Habitação de interesse social. 2. Direito à cidade. 3. Segregação socioespacial. 4. Cidade Tiradentes. 5. Grajaú. I. Silva, Ademir Alves da. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social. III. Título.

CDD 361.3

Cristina Gomes Baltazar

A Habitação de Interesse Social e o Direito à Cidade: entre os distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú

Doutorado em Serviço Social

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de DOUTORA em Serviço Social sob a orientação do Prof. Dr. Ademir Alves da Silva

Aprovado em:_____/_____/_2021

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof. Dr. Ademir Alves da Silva (orientador)
PUC-SP

_____
Profa. Dra. Rosemeire dos Santos
UFT

_____
Profa. Dra. Tania Maria Ramos de Godoi Diniz
UNIFESP

_____
Prof. Dra. Rosângela Dias Oliveira da Paz
PUC-SP

_____
Profa. Dra. Dirce Koga
PUC-SP

Suplentes:
Profa. Dra. Ana Paula Roland Rocha Medeiros - PMSP
Profa. Dra. Carola Carbajal Arregui - PUC-SP

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Brasil – Código do financiamento 88887.165178/2018-00

“Esse é o grande mistério das cidades: elas crescem e se modificam, guardando, porém, sua alma profunda apesar das transformações do seu conteúdo demográfico, econômico e da diversificação de suas pedras”.

Milton Santos

AGRADECIMENTOS

Valeu a pena! Êh! Êh! Valeu a pena! Êh! Êh! assim eu início os meus agradecimentos, citando um trecho da música “Pescador de Ilusões” - O Rappa. Como não dizer que não valeram a pena esses quatro anos, que me proporcionaram conhecer pessoas que levarei para a vida, além da construção de conhecimentos e da realização de um sonho, o tão almejado doutorado? Um título de extrema importância e relevância acadêmica, mas que para mim o significado é maior ainda, pois o título de doutora foi para uma mulher, negra, pobre, trabalhadora, de origem periférica, que se torna DOUTORA, em um espaço marcado pela desigualdade étnico-racial, na esperança de que um dia esse espaço acadêmico seja ocupado de forma expressiva pelos grupos segregados. Assim, essa conquista não é só minha, é para todos que são desafiados cotidianamente, que têm que lutar duas vezes mais para sobreviver, para conquistar um espaço, para ser respeitado, para ser tratado como cidadão. E para que esse sonho fosse concretizado, algumas pessoas contribuíram significativamente nesse processo de maturação intelectual, assim, agradeço imensamente:

Ao meu estimado orientador **Ademir Alves da Silva**, pelo qual tenho muito carinho e admiração, que entrou em minha vida no período de graduação e que me proporcionou nesses quatros anos momentos de aprendizagens, de trocas de saberes, sempre me incentivando a ser uma pesquisadora melhor e com muita paciência e serenidade me guiou nessa jornada! Meu muito obrigada!!!

À professora **Rosangela Paz,** que sempre tive como referência desde minha graduação, que me incentivou a realizar a minha primeira pós-graduação lato sensu no SENAC, que me auxiliou ingressar no mestrado na FGV-SP, escrevendo uma carta de recomendação (risos), sem dúvida, é uma pessoa pela qual que tenho um apreço muito especial e ainda mais por ela ser referência em trabalho social em habitação, uma área em que atuo há mais de uma década.

À professora **Dirce Koga**, que tive o prazer de ter como professora na pós-graduação lato sensu (SENAC), com ela aprendi muito sobre os indicadores sociais, e, no doutorado, nos reencontramos e pude aprender ainda mais, uma pessoa tão doce, que consegue tratar de assuntos tão complexos sem perder a humanidade.

E à professora **Carola Arregui**, nossa!!! que professora porreta!!!, aulas dinâmicas, com ela aprendi a desvendar o site do IBGE (risos) em uma conjuntura de supressão de dados, as trocas em sala de aula foram extremamente importantes, aprendi muito!!!

À professora **Tania Diniz**, que tive o prazer de conhecer durante o meu período no NEMOS, uma pessoa dotada de saberes, que contribuiu muito no meu processo de construção intelectual.

Um agradecimento especial à minha grande amiga e companheira de luta **Rosemeire dos Santos,** que foi uma grande incentivadora para minha inserção no doutorado, e esteve comigo durante esse processo, mesmo distante, eu aqui e ela em Palmas/Tocantins, as reflexões e o carinho sempre estiveram presentes.

À minha amiga **Ana Paula Roland R. Medeiros**, que a instituição de ensino superior me deu e que a PMSP selou. Na hora do intervalo, tomávamos nosso café e falávamos da precarização do trabalho, da conjuntura, muitas conversas regadas a risos, desabafos e esperança de um mundo melhor!

Aos **participantes** desta pesquisa, que abriram a porta de suas residências de forma remota, em uma conjuntura pandêmica, permitindo um processo riquíssimo de troca de saberes, só posso dizer que vocês foram o coração desta tese!! Muito obrigada!!!

Agradeço o apoio dos companheiros da **Secretaria Municipal de Habitação** (DTS NORTE, CTS, DEPLAN), que me auxiliaram nesse processo, desde substituições em plantões para que eu não chegasse atrasada às aulas, flexibilização de horários para participar de eventos acadêmicos, criação de mapas para minha pesquisa, disponibilização de materiais, discussões e reflexões ... indubitavelmente, contei com a colaboração de pessoas incríveis que entendem a importância do conhecimento, da aprendizagem, só posso agradecer de coração!!!

Aos meus queridos companheiros de docência, que me acompanharam nessa jornada insana, proporcionando acolhimento, escuta, inúmeras reflexões e muitas risadas.

Aos **meus ex-alunos de graduação e de iniciação científica** com os quais compartilhei experiências formidáveis, altos debates em sala de aula, inúmeros “tome nota” (risos), publicação de artigos, participação em atividades acadêmicas. E que,

por muitas, vezes ouvia: “Nossa Pro, esse doutorado não acaba nunca”, e eu pensava a mesma coisa (risos).

Aos meus **amigos**, que escutaram diversas vezes: “Gente, eu não posso sair hoje, tenho que terminar a minha tese”. Obrigada pela compreensão de vocês!!!

E, por fim, aos meus **familiares**, com um destaque para meu avô e o meu tio, que sempre me incentivaram a estudar e que infelizmente não puderam ver essa conquista, pois os perdi durante o doutorado, mas sei que ficariam muito felizes! Agradeço em especial aos meus pais, sr. **Eduardo** e dona **Gil**, que são a minha base, ao meu irmão, aos meus sobrinhos, aos meus filhos (pets) e ao meu companheiro, que compreenderam a minha ausência, meus choros, minhas risadas de desespero, minhas mudanças de humor e que sempre acreditaram em mim e nunca soltaram a minha mão. Só posso agradecer, sem vocês o caminho teria sido muito mais difícil!!

Valeu a pena! Êh! Êh!
Valeu a pena! Êh! Êh
Obrigada

Baltazar, Cristina Gomes. **A Habitação de Interesse Social e o Direito à Cidade: entre os distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú**. 2021. 311 p. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2021.

RESUMO

Esta tese tem como objetivo compreender em que medida a habitação de interesse social garante o direito à cidade. Para isso recorre à concepção de Henri Lefebvre sobre o direito à cidade e a interpretação de Habitação de Interesse Social (HIS), à luz do pensamento de Buonfiglio, enquanto necessidade, demanda, mercadoria, déficit, direito e política pública. O recorte temporal é delimitado pelos dois principais agentes e/ou programas de habitação popular, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Os distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú são os elegidos como campo de pesquisa por serem regiões de grande concentração de habitação de interesse social de ambos os programas. O estudo retrata a relação da HIS com o direito à cidade, pautado em cinco eixos analíticos: infraestrutura urbana; conforto residencial; equipamentos sociais; mobilidade e acessibilidade urbana e participação social e política e também em análises sobre a trajetória da política habitacional brasileira, legislação referentes à questão urbana, habitacional, com os moradores de HIS para entender o significado do direito à cidade a partir do espaço habitado. A título de hipótese considerou-se que a forma de produzir habitações de interesse social, destinadas a população pobre, segue, em sua maioria, um padrão que não respeita a diversidade cultural das famílias, a tipologia das unidades não dialoga com a necessidade dos sujeitos e o território elegido para construção só atende à demanda do capital, fomentando espaços segregados, em descompasso com o direito à cidade. O percurso metodológico baseia-se em pesquisa bibliográfica, qualitativa e empírica, sendo esta o coração da tese. A pesquisa de campo, evidencia a percepção do interlocutor a partir do seu lugar social na questão do morar em HIS e sua relação com o direito à cidade, com participantes acima de 18 anos, em idade economicamente ativa, residentes nos territórios de Cidades Tiradentes e Grajaú. Cabe destacar, que a pesquisa de campo ocorreu por meio de contato telefônico em virtude da conjuntura pandêmica da COVID-19, haja vista, que os territórios dessa pesquisa localizados nos extremos da zona leste e sul da capital se depararam com o vírus de forma mais acentuada. Por fim, as análises evidenciam que as habitações dos distritos de Cidades Tiradentes e Grajaú demonstram a necessidade de repensar a produção habitacional do presente. A forma atual dialoga precariamente com o direito à cidade e reflete a segregação, espacial, de classe social, de participação social e étnico-racial. Concluiu-se, portanto, que é urgente rever as estratégias do poder público para reconstruir os espaços urbanos, sob critérios democráticos e de justiça social para o acesso à moradia e ao pleno exercício do direito à cidade.

Palavras-chave Habitação de interesse social; Direito à cidade; Segregação socioespacial; Cidade Tiradentes; Grajaú

Baltazar, Cristina Gomes. **Public Housing and the Right to the City: among the districts of Cidade Tiradentes and Grajaú**. 2021. 311 p. Thesis (Doctorate Social Work). Graduate Studies in Social Work Program. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2021.

ABSTRACT

This thesis has as its goal to comprehend to what extent public housing initiatives guarantee the right to the city. To this end, it resorts to Henri Lefebvre's conception about the right to the city and to the public housing interpretation in the light of Buonfiglio's thought as a need, demand, commodity, deficit, right and public policy. The studied time frames are delimited by the two main agents and/or public housing programs, the National Housing Bank of Brazil (BNH) and the My House, My Life program (PMCMV). The districts of "Cidade Tiradentes" and "Grajaú" were selected as the research field for being regions with high public housing concentration from both programs. The study portraits the relationship between public housing and the right to the city, guided by five analytical axes: urban infrastructure, residential comfort, basic social equipment, mobility and urban accessibility and social and political engagement, as well as by analyses on the trajectory of Brazilian public housing policies, legislation related to the urban and housing matter, interacting with public housing residents in order to grasp the meaning of the right to the city from within the living space. As of its hypothesis, it was considered that the way in which public housing is produced, destined to the poor population, follows, in its majority, a pattern that does not respect the families cultural diversity; the units typology does not converse with the subjects needs and the territory selected for construction only meets the capital demand, fostering segregated spaces, causing a mismatch with the right to the city. The methodological path is based on bibliographical, qualitative and empirical research, the last one being the heart of the thesis. The field research evinces the perception of the interlocutor from their social space in the issue of living in a public housing and its relationship to the right to the city, with participants being 18 or over, in working age, residents of the "Cidades Tiradentes" and "Grajaú" districts. It is worth highlighting that the field research was carried out through phone interviews given the COVID-19 pandemic, since the research territories, located in the extreme south and east zones of São Paulo, have dealt with the virus in a more severe manner. To sum up, the analyses evince that housing in the "Cidades Tiradentes" and "Grajaú" districts show the need to rethink the present housing production. The current way poorly converses to the right to the city and reflects spatial, social class, social participation and racial-ethnical segregation. Therefore, in conclusion, it is urgent to review public power strategies in order to reconstruct urban spaces, under democratic and social justice criteria in order to guarantee housing access and the full exercise of the right to the city.

Keywords: Public housing; Right to the city; Socio-spatial segregation; Cidade Tiradentes District; Grajaú District.

Baltazar, Cristina Gomes. **La Vivienda de interés Social y el Derecho a la Ciudad: entre los distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú**. 2021. 311 p. Tesis (Doctorado en Servicio Social). Programa de Estudios Pós-Graduados en Servicio Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2021.

RESUMEN

Este trabajo de tesis tiene el objetivo de comprender en qué medida la vivienda de interés social garantiza el derecho a la ciudad. Con ese propósito, recurre al concepto de Henri Lefebvre sobre el derecho a la ciudad y a la interpretación bajo la luz del pensamiento de Buonfiglio de Vivienda de Interés Social (VIS), como necesidad, demanda, mercadería, déficit, derecho y política pública. El recorte temporal está delimitado por los dos principales agentes y/o programas de vivienda popular, el Banco Nacional de Vivienda (BNH) y el Programa Mi Casa Mi Vida (PMCMV). Son escogidos como campo de investigación los distritos de Cidade Tiradentes y Grajaú por ser regiones de gran concentración de vivienda de interés social en ambos programas. El estudio retrata la relación de la VIS con el derecho a la ciudad, pautado en cinco ejes analíticos: infraestructura urbana; confort residencial; equipamientos sociales básicos; movilidad y accesibilidad urbana y participación social y política, y también a través de análisis sobre la trayectoria de la política habitacional brasileña, legislación referente a la cuestión urbana, habitacional, dialogando con los habitantes de VIS para entender el significado del derecho a la ciudad a partir del espacio habitado. Se consideró a título de hipótesis que la forma de producir viviendas de interés social destinadas a la población pobre traza, en su mayor parte, un patrón que no respeta la diversidad cultural de las familias, la tipología de las unidades no dialoga con las necesidades de los sujetos y el territorio elegido para la construcción solamente atiende a las demandas del capital, fomentando espacios segregados, fuera de sintonía con el derecho a la ciudad. El recorrido metodológico está basado en la investigación bibliográfica, cualitativa y empírica, como el corazón de la tesis. La investigación de campo pone de manifiesto la percepción del interlocutor a partir de su lugar social sobre la cuestión de vivir en VIS y su relación con el derecho a la ciudad, realizada con participantes mayores de 18 años, en edad económicamente activa, residentes en los territorios de Cidade Tiradentes y Grajaú. Cabe destacar que la investigación de campo fue realizada de manera telefónica en virtud de la coyuntura pandémica de COVID-19, en vista, especialmente, de que los territorios alcanzados por esta investigación se encuentran en los extremos este y sur de la capital y sufrieron de manera más acentuada con el virus. Finalmente, los análisis ponen en evidencia que las viviendas de los distritos de Cidade Tiradentes y Grajaú presentan la necesidad de repensar la producción habitacional actual. En este momento, esta dialoga de manera precaria con el derecho a la ciudad y refleja la segregación espacial, de clase social, de participación social y étnico-racial. Se concluye, por lo tanto, que urge rever las estrategias del poder público para reconstruir los espacios urbanos bajo criterios democráticos y de justicia social para el acceso a la vivienda y al pleno ejercicio del derecho a la ciudad.

Palabras-clave: Vivienda de interés social; Derecho a la ciudad; Segregación socioespacial; Cidade Tiradentes; Grajaú

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Cortiço carioca, antes da remodelagem e abertura das ruas – 1800.....	52
Figura 2:	Vila operária de Marechal Hermes.....	55
Figura 3:	Favela da Catacumba e da Praia do Pinto e a Cidade de Deus.....	64
Figura 4:	Propaganda do BNH…….....	70
Figura 5:	Residencial América do Sul – PMCMV – Grajaú/SP.....	94
Figura 6:	Bairro Higienópolis – ano 1900…….....	100
Figura 7:	Cortiço - Bairro do Brás – 1950…….....…….	101
Figura 8:	Avenida Paulista em 1966…….....	117
Figura 9:	A primeira Estação Rodoviária de São Paulo – 1961.....	118
Figura 10:	Política de Habitação Social: objetivos, diretrizes e instrumentos.....	149
Figura 11:	Programa de Locação Social…….....	171
Figura 12:	Regularização fundiária de interesse social.....	177
Figura 13:	Vista aérea da Cidade Tiradentes em 1980.....	182
Figura 14:	Passeata dos moradores da Cidade Tiradentes contra a violência policial e racial.....	188
Figura 15:	HIS - Brigadeiro Faria Lima (Bororé) – Década 1970.....	195
Figura 16:	HIS - Brigadeiro Faria Lima (Bororé) – *Atual*.....	196
Figura 17:	A distribuição de antenas de celular em São Paulo.....	213
Figura 18:	Área de lazer improvisada para diversão das crianças.....	225
Figura 19:	Salão de festa…….....	226
Figura 20:	Playground……...	226
Figura 21:	Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais.....	233

LISTA DE QUADROS E TABELA

Quadro 1:	Eixos de análise……	27
Quadro 2:	Previsão de moradores a serem entrevistados.....	34
Quadro 3:	Interlocutores da pesquisa……	42
Quadro 4:	Promoção de unidades habitacionais por entidades públicas: Brasil - 1930-1964.....	68
Quadro 5:	Concentração de assentamentos precários por região metropolitana.....	87
Quadro 6:	População nos censos demográficos, segundo as grandes regiões e as unidades de federação – 1872/2010.....	108
Quadro 7:	Crescimento demográfico do município de São Paulo.....	108
Quadro 8:	Parcelamento, uso e ocupação do solo – 1972.....	123
Quadro 9:	Modalidades do SMS……	159
Quadro 10:	Linha programática – Provisão de moradia.....	163
Quadro 11:	Macroprocessos…….	176
Quadro 12:	Taxa de crescimento populacional: Cidade Tiradentes e Município de São Paulo.....	187
Quadro 13:	Componentes e subcomponentes da inadequação domiciliar....	255
Quadro 14:	Visão dos moradores sobre a HIS e o território.....	277
Quadro 15:	Visão dos moradores sobre a HIS e sua tipologia.....	281

Tabela 1:	Discrepância da presença dos serviços entre distritos de São Paulo.....	237

LISTA DE MAPAS

Mapa 1:	Cidade de São Paulo - Localização dos distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú	23
Mapa 2:	Distrito de Cidade Tiradentes e Habitações de Interesse Social	44
Mapa 3:	Distrito de Grajaú e Habitações de Interesse Social	45
Mapa 4:	Assentamentos precários na região metropolitana de São Paulo	88
Mapa 5:	Modelo esquemático do Plano de Avenidas	104
Mapa 6:	Área urbanizada – 1930-1949	120
Mapa 7:	Área urbanizada – 1975-1985	121
Mapa 8:	Mapa de São Paulo dividido por Subprefeituras	126
Mapa 9:	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) – Município de São Paulo	141
Mapa 10:	Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	145
Mapa 11:	Macroáreas e macrozonas do PDE	153
Mapa 12:	Taxa de crescimento populacional dos distritos do município de São Paulo	186
Mapa 13:	Distritos e Fronteiras e sua Tipologia	193
Mapa 14:	Coleta Seletiva: Proporção (%) de resíduos domésticos coletados seletivamente, por subprefeitura	210
Mapa 15:	Índice de urbanidade e justiça espacial do município de São Paulo	239
Mapa 16:	Tempo médio (em minutos) de viagem dos interlocutores entre a residência ao local de trabalho	246

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Faixa etária dos moradores…… 38
Gráfico 2: Identidade de Gênero…….. 39
Gráfico 3: Identidade Étnico-Racial…… 39
Gráfico 4: Escolaridade……..…… 40
Gráfico 5: Espaço Habitado……..…… 41
Gráfico 6: Distribuição de domicílios em aglomerados subnormais por grandes regiões – 2010..... 86
Gráfico 7: PIB municipal……. 130
Gráfico 8: Índice de desenvolvimento humano do município de São Paulo... 131
Gráfico 9: Crescimento Populacional do distrito do Grajaú..... 197

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRINTEL	Associação Brasileira de Infraestrutura para as Telecomunicações
AMLURB	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana
APM	Área de proteção de mananciais (APM),
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEF	Caixa Econômica Federal
CEU	Centro Educacional Unificado
CF	Constituição Federal
CMH	Conselho Municipal de Habitação
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação
COHAB/SP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CONSEG	Conselhos Comunitários de Segurança
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUNAPS	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
HIS	Habitação de Interesse Social
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INSE	Índice do Nível Socioeconômico das Escolas
IPASE	Instituto de Previdência e Aposentadorias dos Servidores do Estado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
MASP	Museu de Arte de São Paulo
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MST Leste 1	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PDE	Plano Diretor Estratégico
PDMASsp	Plano Decenal de Assistência Social da Cidade de São Paulo
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PLANAHP	Plano Nacional de Habitação Popular
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV-E	Programa Minha Casa Minha Vida Entidades
PMH	Plano Municipal de Habitação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.
PNH	Política Nacional de Habitação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TPU-OC	Termo de Permissão de Uso Oneroso com Opção de Compra
UIT	União Internacional de Telecomunicações
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 24
1.1 Contextualização do problema 24
1.2 Percurso metodológico 30
1.2.1 A pesquisa bibliográfica 31
1.2.2 A pesquisa qualitativa 32
1.2.3 A pesquisa empírica 33
1.2.3.1 Os interlocutores da pesquisa 38
1.3 A estrutura da tese 46

CAPÍTULO 1 - O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E A POLÍTICA HABITACIONAL 48
1.1 Do trabalho escravo nasce a cidade 48
1.2 O cenário habitacional de aluguéis 54
1.3 Habitação enquanto interesse público 56
1.4 A padronização construtiva das habitações sociais 65
1.5 A Política Nacional de Habitação (PNH) 74
1.5.1 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) 83
1.5.2 Os recursos financeiros para a efetivação da Política Habitacional 85
1.6 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 89
1.7 Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) 91

CAPÍTULO 2 - A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA CIDADE DE SÃO PAULO 96
2.1 Era uma vez... uma cidade chamada São Paulo 96
2.2 O crescimento populacional e a escassez de terra na cidade de São Paulo 110
2.2.1 A expansão da mancha urbana da cidade 112
2.3 São Paulo, a cidade dos contrastes sociais 125
2.4 São Paulo: Produto Interno Bruto (PIB) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 129

CAPÍTULO 3 - A LEGISLAÇÃO URBANA PAULISTANA.....135
3.1 A Política Integrada de Habitação de 1994 1366
3.2 Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo.....1377
3.2.1 - Princípios norteadores da Política de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor Estratégico (PDE).....139
3.2.2 As diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor Estratégico (PDE) 142
3.2.3 Os objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico (PDE) 143
3.2.4 Os Objetivos da Política de Habitação Social.....143
3.2.5 As Diretrizes da Política de Habitação Social.....144
3.2.6 As Ações Prioritárias na Habitação Social.....147
3.2.7 Cota de Solidariedade: um instrumento de planejamento urbano.....149
3.2.8 - Ordenação Territorial: Macrozonas e macroáreas da cidade de São Paulo 151
3.3 Plano Municipal de Habitação (PMH).....155
3.3.1 Serviço de Moradia Social (SMS) 158
3.3.2 Provisão de Moradia 161
3.3.2.1 Modalidade Aquisição de Moradia Pronta.....164
3.3.2.2 Modalidade Promoção Privada de Moradia.....165
3.3.2.3 Modalidade Promoção Pública de Moradia.....165
3.3.2.4 Modalidade Promoção Pública de Moradias em Assentamentos Precários.....165
3.3.2.5 Promoção de Moradia por Autogestão.....167
3.3.2.6 Programa Locação Social.....169
3.3.3 Intervenção Integrada em Assentamentos Precários 171
3.3.3.1 Regularização Fundiária de Interesse Social.....174
3.3.3.2 Programa de Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários: Melhoria em Conjuntos Habitacionais Irregulares.....178

CAPÍTULO 4 - OS EXTREMOS LESTE E SUL DA CIDADE DE SÃO PAULO: CIDADE TIRADENTES e GRAJAÚ 181
4.1 O distrito de Cidade Tiradentes: “Você não mora, você se esconde” 181
4.1.1 A Cidade Tiradentes e suas características sociodemográficas.....184

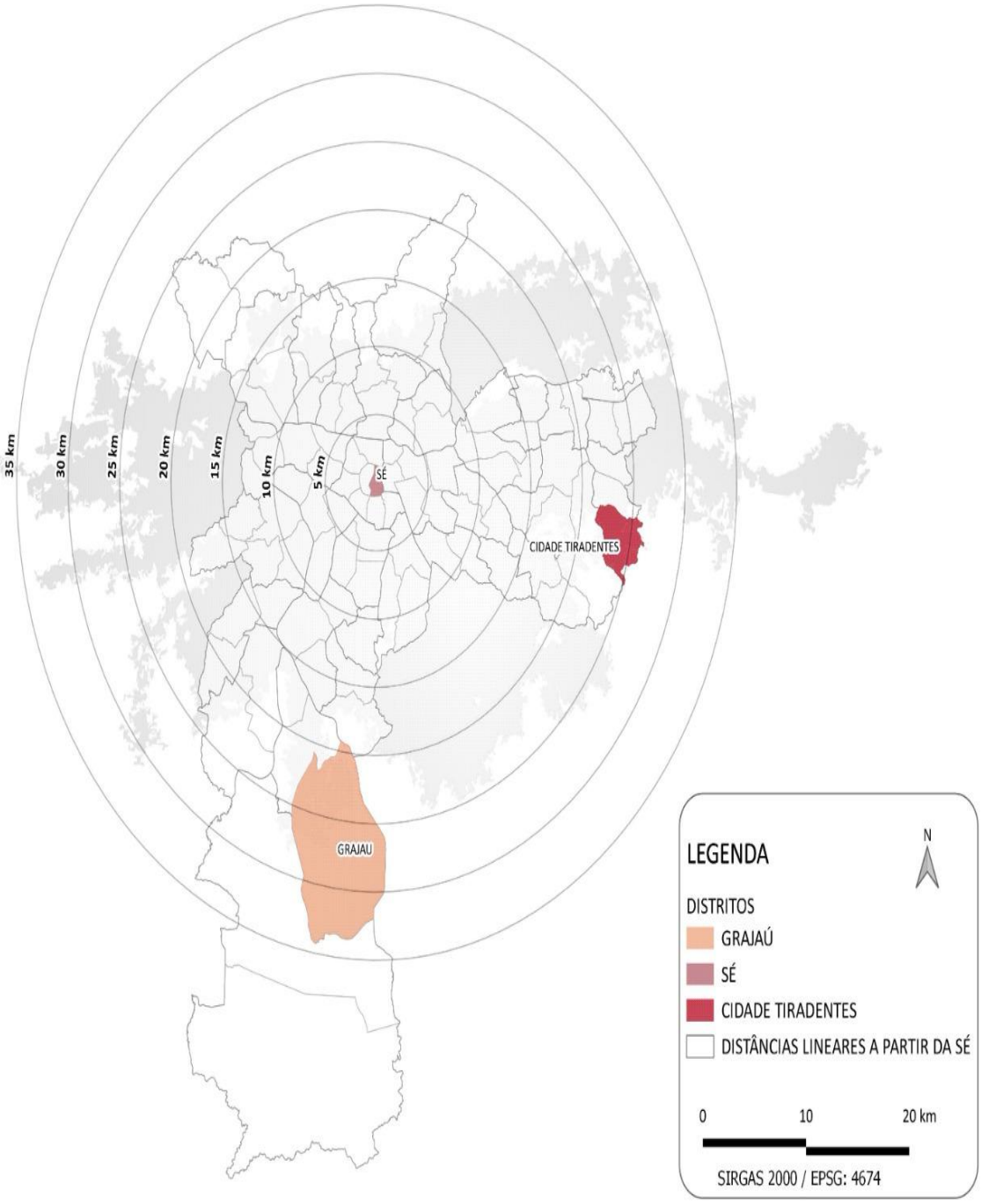
4.1.2 Um retrato do espaço habitado do distrito Cidade Tiradentes.....187
4.1.3 A estreita relação entre a condição étnico-racial, renda e local de moradia 191
4.2 O distrito de Grajaú: “Nossa! Vixe! Você mora ali !?” 193
4.2.1 O distrito de Grajaú e suas características sociodemográficas 199
4.2.2 Grajaú: Um retrato do espaço habitado 200

CAPÍTULO 5 - O LUGAR DE FALA E A FALA SOBRE O LUGAR DOS MORADORES DA CIDADE TIRADENTES E GRAJAÚ 205
5.1 O retrato do diálogo com os interlocutores.....205
5.2. Infraestrutura Urbana.....206
5.2.1 Infraestrutura urbana: fornecimento de água, energia elétrica, abastecimento de gás e coleta de esgoto.....206
5.2.2 Infraestrutura urbana: coleta de lixo.....209
5.2.3 Infraestrutura urbana: Sistema de telefonia e Acesso à internet 211
5.3 Conforto Residencial 216
5.3.1 Regularização fundiária e segurança da posse 217
5.3.2 O tamanho da unidade habitacional 221
5.3.3 Qualidade construtiva 225
5.3.4 Sistema de segurança condominial e suas interfaces 228
5.3.5 Área comercial 229
5.4 Equipamentos Sociais 232
5.5 Mobilidade e Acessibilidade Urbana.....241
5.5.1 Transporte coletivo.....241
5.6 Participação Social e Política 248

CAPÍTULO 6 - HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O DIREITO À CIDADE 251
6.1 Os diversos olhares sobre a Habitação de interesse social 251
6.2 O Direito à cidade: “É privado da gente há décadas, uma realidade cruel” ...258
6.3 O Pertencimento à cidade: “a gente é mais um na cidade de São Paulo” 263
6.3.1 O Preconceito sofrido: “*Acha que porque a gente mora no bairro periférico, a gente é ladrão, ou, até mesmo um drogado*” 266
6.4. A Habitação de Interesse Social desenhada por quem (nela) habita: “Para de mandar os pobres pra tão longe”.....269

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....276
REFERÊNCIAS.....286
APÊNDICE.....311
ANEXO.....312

Mapa 1: Cidade de São Paulo - Localização dos distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú.



Fonte: Giulia Godinho Ramos Ribeiro e Cristina Baltazar[1].

[1] Giulia Godinho Ramos Ribeiro é arquiteta e urbanista, trabalha na Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo. Giulia, atendendo à solicitação da pesquisadora, elaborou o mapa para o presente estudo. A base do mapa é da empresa Geo Sampa.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do problema

A página anterior desta tese é sinalizada por um mapa da cidade de São Paulo, tomando como referência o distrito da Sé como marco central da cidade e outros distritos: Cidade Tiradentes, localizado na zona leste e Grajaú, situado no extremo sul, que estão dispostos nas franjas da cidade, atingindo até 35 quilômetros de distância até o marco zero da capital. É sobre esses territórios distantes da área central que este trabalho se debruça, pelo motivo de serem regiões de grande concentração de Habitação de interesse social (HIS), distritos pioneiros em receber habitação popular, do período do Banco Nacional de Habitação (BNH) ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Dessa forma, o objetivo do presente estudo é aprofundar reflexões sobre Habitação de interesse social e sua relação com o direito à cidade a partir dos distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú.

O interesse pelo objeto de estudo desta tese surgiu devido à minha inserção como Assistente Social na Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB/PMSP), em 2010, na qual continuo exercendo minha atividade profissional, sendo que já tive a oportunidade de atuar em diversas ações habitacionais, como o Programa de Locação Social, urbanização de assentamentos precários[2], regularização fundiária, conselho gestor de ZEIS e, atualmente, com planejamento habitacional. Essas vivências possibilitaram a construção de um olhar crítico para a política habitacional suscitando diversos anseios e indagações, que me levaram a um questionamento central: **Em que medida a habitação de interesse social garante o direito à cidade?**

Considerando que a forma de produzir habitações de interesse social, destinadas à população pobre, segue, em sua maioria, um padrão que não respeita a diversidade cultural das famílias, posto que a tipologia das unidades não dialoga com

[2] De acordo com o Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo Assentamentos Precários: “são ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia como favelas, núcleos habitacionais, loteamentos irregulares ou clandestinos e conjuntos habitacionais de interesse social não regularizados”. (SÃO PAULO/SP,2014). Neste trabalho optou-se por não usar a expressão aglomerados subnormais que é utilizada pelo IBGE e nem o termo favela e sim assentamentos precários, em consonância com o PDE, PMH e PNH.

a necessidade dos sujeitos, e o território eleito para a construção somente atende à demanda do capital, fomentando espaços segregados, desarticulados com a cidade, então, como esse padrão de HIS se relaciona ao direito à cidade?

> A negação da moradia como direito social, e a sua subjugação a condição de mercadoria, resulta na reprodução de processos de urbanização nos quais o mercado e o Estado não somente produzem privadamente a cidade, mas também produzem e reproduzem as desigualdades sociais (ARREGUI, 2018, p. 46).

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, pretende-se 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[3],

[3] “O termo **gentrificação** é a versão aportuguesada de *gentrification* (de *gentry*, ‘pequena nobreza’), conceito criado pela socióloga britânica Ruth Glass (1912-1990) em *London: Aspects of Change* (1964), para descrever e analisar transformações observadas em diversos bairros operários em Londres. Desde seu surgimento, a palavra tem sido amplamente utilizada em estudos e debates sobre desigualdade e segregação urbana [...]. Em sua definição primeira, o termo refere-se a processos de mudanças das paisagens urbanas, aos usos e significados de zonas antigas e/ou populares das cidades que apresentam sinais de degradação física, passando a atrair moradores de rendas mais elevadas. Os ‘gentrificadores’ (*gentrifiers*) mudam-se gradualmente para tais locais, cativados por algumas de suas características - arquitetura das construções, diversidade dos modos de vida, infraestrutura, oferta de equipamentos culturais e históricos, localização central ou privilegiada, baixo custo em relação a outros bairros -, passando a demandar e consumir outros tipos de estabelecimentos e serviços inéditos. A concentração desses novos moradores tende a provocar a valorização econômica da região, aumentando os preços do mercado imobiliário e o custo de vida locais, e levando à expulsão dos antigos residentes e comerciantes, comumente associados a populações com maior vulnerabilidade e menor possibilidade de mobilidade no território urbano, tais como classes operárias e comunidades de imigrantes.” (ALCÂNTARA, 2018, s/p).

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.

> 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.

Nesse sentido, este trabalho busca retratar a relação da HIS com o direito à cidade, interpretando-a à luz dos estudos de Buonfiglio (2018), enquanto necessidade, demanda, mercadoria, déficit, direito e como política pública. Logo, pautam-se cinco eixos analíticos para guiar a discussão: infraestrutura urbana; conforto residencial; equipamentos sociais; mobilidade e acessibilidade urbana e participação social e política. Para cada eixo, há indicadores[4] e seus respectivos quesitos, conforme o quadro a seguir:

---

[4] "Um **indicador social** é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é, pois, o elo entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva programática, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas" (JANUZZI, 2002, p. 55).

Quadro 1: Eixos de análise.

EIXOS	INDICADORES	QUESITOS
INFRAESTRUTURA URBANA[5]	Fornecimento de água	Racionamento de água
		Tarifa social
	Coleta de esgoto	Tratamento de esgoto
	Iluminação pública	Iluminação adequada
		Regularidade de fornecimento
		Manutenção das lâmpadas
	Sistema de telefonia	Linha telefônica móvel
		Linha telefônica fixa
		Telefones públicos
	Sistema de abastecimento de gás	Gás natural encanado
		Botijão de Gás
		Regularidade de fornecimento
		Tarifa residencial social de gás Canalizado
	Sistema de distribuição de energia elétrica	Tarifa social
		Regularidade de fornecimento
		Forma de distribuição de energia
	Acesso à internet	Residência
		Trabalho
		Escola / Universidade
		Wifi livre SP
	Coleta de lixo	Coleta de resíduos domiciliares
		Coleta Seletiva
		Eco pontos
CONFORTO RESIDENCIAL[6]	Regularização fundiária	Segurança na posse do imóvel
	Área comercial	Farmácia
		Correios

[5] Nesse trabalho conceitua-se infraestrutura urbana a luz do Plano Municipal de Habitação (2016), em seu Anexo 1: "**Infraestrutura urbana** consiste na rede de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos, luz domiciliar, iluminação pública, pavimentação de vias e drenagem de águas pluviais". No entanto, a pesquisadora optou em colocar o item pavimentação **de vias,** dentro do eixo "Mobilidade e acessibilidade urbana" por estar mais conexo aos elementos do eixo citado.

[6] De acordo com SILVA e SANTOS (2012) a palavra conforto está envolta em uma áurea de subjetividade, está relacionada à sensação de bem-estar, ambos entendem a definição de conforto residencial por dois aspectos: atributos físicos e subjetivos, sendo os primeiros relativos a segurança, eficiência e adequação ambiental e os últimos o território, lar, privacidade e beleza. Dessa forma, nesse trabalho compreende-se conforto residencial como um conjunto de elementos que proporcionam segurança e bem estar ao morador.

		Bancos
		Bares / botecos
		Mercados / sacolão/ supermercados
		Restaurantes
		Padaria
		Shopping
		Lojas comerciais diversas- roupa - sapato - perfumaria - papelaria - móveis - material de construção
		Lotérica
		Cartório de registros (civil, de documentos, de imóveis)
	Tamanho da unidade habitacional	Dimensões suficientes para comportar seus habitantes
	Qualidade construtiva	Materiais construtivos adequados
		Área de lazer
		Centro comercial
		Estacionamento/garagem
		Ventilação e circulação de ar
		Assentamento sobre terreno firme, salubre, seco e livre de contaminações
		Salão de festas
	Segurança residencial	Sistema de controle de acesso
		Monitoramento - câmeras
		Vigilância
		Portaria 24 horas
		Interfone
EQUIPAMENTOS SOCIAIS[7] (público e privado)	Lazer	Parques - clubes - praças - centros esportivos - centros culturais
	Serviço de acolhida	Centro temporário de acolhimento (CTA)
	UBS	Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF)
		Consultórios na rua
		Equipe Saúde da Família -
	Hospital	Hospital-DIA, Hospital de base, Hospital de longa permanência
	Universidade / Faculdade	Pública - Particular

[7] Nesse trabalho utilizamos a categoria “Equipamentos Sociais” que segundo o Plano Diretor Estratégico está relacionado a educação, saúde, esporte, cultura e assistência social. No entanto, além dos serviços públicos contemplamos também em nossa analise as ofertas privadas de serviço nos âmbitos educacional(faculdade) e cultural (cinema).

	Escola	Ensino fundamental I e II - Ensino médio. Escola Técnica Pública (ETEC)- EJA
	Serviços de convívio	Centro para crianças e adolescentes (CCA), Núcleo de conivência do idoso (NCI)
	Serviços de defesa socioassistencial	Medidas socioeducativas em meio aberto (MSE-MA), Núcleo do Migrante, Centro de referência do Idoso
	Cultura	Teatro - Cinema – Movimentos culturais
	Serviços de referência	Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREA); Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico (NPJ); Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP); Serviço de Assistência Social à Família (SASF)
	Centro de atenção psicossocial - CAPS	CAPS Infantil e CAPS Adulto
MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE URBANA	Trafegabilidade de vias	Calçadas, guias, sarjetas adaptadas
		Semáforo
		Sinalização de segurança
		Sinalização e circulação de vias
		Ruas sem calçadas
		Ruas largas
		Ruas estreitas
		Ciclovia
	Pavimentação viária	Limpeza das vias
		Manutenção - poda de árvores
		Manutenção de pavimentação
		Prevenção de Entupimento de bueiros
	Transporte coletivo	Transporte sobre rodas
		Transporte sobre trilhos - Trem
		Transporte sobre trilhos - Metrô
		Transporte público adaptado
		Terminal de ônibus
		Ponto de ônibus - com bancos e cobertura
		Linhas sobre rodas e trilhos
PARTICIPAÇÃO	Participação Social e política	Reunião de condomínio
		Conselhos gestores

		Movimentos sociais (Moradia)
		Liderança comunitária
		Associação de bairro

Fonte: Elaboração própria[8].

A fonte de análise do quadro 1 provém da pesquisa de campo e da leitura da conjuntura, subsidiada por referenciais teóricos. Cabe ressaltar que a escolha por esses elementos se deve primeiramente por serem intrínsecos à concepção de moradia digna, por estarem pautados em pactos internacionais, em legislação urbana e habitacional.

Para além dos eixos de análise, o estudo discorre sobre a trajetória da política habitacional brasileira, legislação referente à questão urbana, habitacional e dialoga com os moradores de HIS para entender o significado do direito à cidade a partir do espaço habitado.

1.2 Percurso metodológico

A tarefa de desenhar um percurso metodológico para a materialização deste trabalho foi um processo desafiador, em virtude da conjuntura pandêmica da Covid-19[9], que nos fez repensar os métodos de abordagem e procedimentos de pesquisa. Segundo Minayo (2015), a metodologia pode ser compreendida como:

> [...] o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade [...] a metodologia inclui as concepções teóricas de

[8] Os elementos elencados no quadro 1 provêm de discussões entre a pesquisadora e o orientador, a partir da experiência de ambos no segmento habitacional e por estudos de referências, como: PAZ, Rosangela. (Coord.). **Projeto**: avaliação do trabalho social e dos impactos na vida das famílias no PMCMV: município de Osasco, 2014; ARREGUI, Carola. **Direito à moradia e à cidade**: concepções e referenciais teóricos e metodológicos para avaliação, 2018; Plano Diretor Estratégico (2014) e o Plano Municipal de Habitação (2016).

[9] "**Coronavírus** é uma família de vírus que causam infecções respiratórias. O novo agente do coronavírus foi descoberto em 31/12/19 após casos registrados na China. Provoca a doença chamada de COVID-19. Os primeiros coronavírus humanos foram isolados pela primeira vez em 1937. No entanto, foi em 1965 que o vírus foi descrito como coronavírus, em decorrência do perfil na microscopia, parecendo uma coroa. A maioria das pessoas se infecta com os coronavírus comuns ao longo da vida, sendo as crianças pequenas mais propensas a se infectarem com o tipo mais comum do vírus. Os coronavírus mais comuns que infectam humanos são o alpha coronavírus 229E e NL63 e beta coronavírus OC43, HKU". BRASIL. Ministério da Saúde. **Brasil, pátria vacinada**, 30 ago. 2021. Disponível em: https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid. Acesso em: ago, 2020.

> abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigador [...] a teoria e a metodologia caminham juntas, inseparáveis. enquanto conjunto de técnicas, a metodologia deve dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para desafio da prática (MINAYO, 2015, p. 14-15)

A metodologia engloba concepções teóricas de abordagem, conjunto de técnicas, um relacionamento intrínseco entre teoria e metodologia. Assim, construímos um conjunto de técnicas para a apreensão da realidade pesquisada. Dessa forma, partilhamos do pensamento de Demos (2006), referente à pesquisa ser uma:

> [...] condição de consciência crítica e cabe como componente necessário de toda proposta emancipatória. Para não ser mero objeto de pressões alheias, é mister encarar a realidade com espírito crítico, tornando-a palco e possível construção social alternativa. Ai, já não se trata de copiar a realidade, mas de reconstrui-la conforme nossos interesses e esperanças/ é preciso construir a necessidade de construir caminho, não receitas que tendem a destruir o desafio da construção. [...] predomina entre nós a atitude do imitador, que copia, reproduz e faz prova. Deveria impor-se a atitude de aprender pela elaboração própria, substituindo a curiosidade de escutar pela de reproduzir (DEMO, 2006, p. 42-43).

A presente pesquisa aspira uma compreensão sobre a HIS e sua relação com o direito à cidade, com o compromisso metodológico de respeitar a realidade, fomentar caminhos, propor um olhar estratégico ao cenário árido da HIS nos distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú.

1.2.1 A pesquisa bibliográfica

Para a materialização deste trabalho, optamos por usar os elementos que pudessem agregar à pesquisa, desde anotações em sala de aula, encontros de orientação acadêmica, encontros de iniciação científica (coordenados pela pesquisadora) e referências bibliográficas.

Iniciamos o processo de pesquisa bibliográfica a partir dos estudos sobre “Habitação de interesse social”, dialogando com a legislação das esferas federal e municipal, com destaque para o Estatuto da Cidade, Política Nacional de Habitação; Plano Diretor Estratégico; Plano Municipal de Habitação e com os autores: Rosangela

Dias Oliveira da Paz, Nabil Bonduki, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik e Leda Velloso Buonfiglio.

No que tange à discussão acerca do “direito à cidade”, recorremos a Henri Lefebvre, David Harvey, Paolo Colosso e Ana Fani Carlos.

Para a reflexão sobre “segregação socioespacial”, nos baseamos em Milton Santos, Dirce Koga, Silvio Moisés Negri e Flávio Villaça.

Todo o arcabouço bibliográfico mencionado e os demais intelectuais citados, ao longo deste trabalho, contribuem para a concretude desta tese, juntamente com outras fontes, como os dados estatísticos oficiais do município de São Paulo, dos distritos Cidade Tiradentes e Grajaú, coletados em sites oficiais, como o da prefeitura de São Paulo, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação João Pinheiro, Rede Nossa São Paulo. Os dados estatísticos analisados possibilitaram traçar uma caracterização do espaço habitado, relacionando-se com as políticas públicas. Ainda nesse quesito, as fontes cartográficas – mapas - foram importantes elementos para a visualização do território que, “[...] é compreendido como espaço habitado, fruto de interação entre os homens e síntese de relações sociais” (RAICHELIS, 2008, p. 210), que reflete a segregação socioespacial.

1.2.2 A pesquisa qualitativa

Associada à pesquisa bibliográfica adotamos a pesquisa qualitativa, que:

> Pode ser compreendida em três eixos: A primeira é o quanto ao seu caráter inovador, como pesquisa que insere na busca de significados atribuídos pelos sujeitos às suas experiências sociais; a segunda é o quanto à dimensão política desse tipo de pesquisa que, como construção coletiva, parte da realidade dos sujeitos e a eles retorna de forma crítica; a terceira é que exatamente por ser um exercício político, uma construção , hermético , é uma pesquisa que se realiza pela via da complementaridade, não da exclusão (MARTINELLI,1999, p. 26-27).

A concepção de Martinelli (1999) retrata a pesquisa qualitativa sob três pontos, sendo: o caráter inovador, a construção coletiva e a via da complementariedade, fatores que viabilizam a compreensão da realidade do sujeito e seus significados, perante um exercício coletivo, político, de construção, entre a teoria e a realidade. Afinal:

> A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização etc. [...] A pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Para Minayo (2001), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis [...] As características da pesquisa qualitativa são: objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 31-32).

Desse modo, a pesquisa qualitativa se relaciona com o objetivo desta pesquisa que pressupõe o aprofundamento da compreensão de um grupo social que, nesse caso, são os moradores de habitações de interesse social dos distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú do município de São Paulo, que elucidam aspectos de sua realidade vivida mediante à dinâmica das relações sociais, possibilitando, assim, o entendimento da vivência desses moradores em HIS e a relação com o direito à cidade.

1.2.3 A pesquisa empírica

Conforme já explicitado, a escolha pelos territórios de Cidade Tiradentes e Grajaú se justifica por serem regiões de grande concentração de HIS, distritos pioneiros a receber habitação popular no município de São Paulo, desde o período do BNH ao PMCMV, que foram os principais programas promotores de habitação popular destinados à população de baixa renda.

Por conseguinte, cabe ressaltar que a Cidade Tiradentes, localizada no extremo leste da cidade de São Paulo, é possuidora do maior aglomerado de empreendimentos habitacionais de interesse social da América Latina. É um distrito que abriga história, que retrata sua gênese de bairro dormitório 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?

Sendo assim, mediante a escolha dos territórios[10], restava eleger as habitações de interesse social e seus interlocutores. A princípio, a escolha balizou-se em eleger dois empreendimentos do período BNH e dois do PMCMV, sendo um por período em cada território, conforme o quadro 2:

Quadro 2: Previsão de moradores a serem entrevistados.

Empreendimentos	**Período**	**Moradores / Adultos**
Santa Etelvina	BNH	4
Mirassol	PMCMV	4
Brigadeiro Faria Lima	BNH	4
América do Sul	PMCMV	4
Total de interlocutores – 16 pessoas		

Fonte: Elaboração própria.

A escolha pelos empreendimentos listados no quadro 2, primeiramente os do período BNH, se deu por serem os primeiros de habitação popular nos respectivos territórios e os do PMCMV por serem os mais recentes e terem atuação direta ou indireta da Secretaria Municipal de Habitação. No entanto, o planejamento inicial não se consolidou, das pessoas contatadas para a entrevista dos empreendimentos América do Sul e Santa Etelvina, somente 1 (uma) de cada empreendimento permaneceu. No caso do Mirassol, Brigadeiro Faria Lima, todos declinaram o convite alegando não estarem dispostos mais a conversar devido à conjuntura pandêmica,

[10] Cabe destacar que o capítulo 4: "**Os extremos leste e sul da cidade de São Paulo: Cidade Tiradentes e Grajaú**", dispõe sobre a caracterização dos referidos distritos.

alguns perderam entes queridos, outros ficaram desempregados, ou seja, o cenário não foi propício, e a pandemia impactou de diversas formas as pessoas.

Por consequência, a pesquisadora buscou estratégias, consultou pessoas em âmbito familiar, profissional, acadêmico e, devido ao empenho de todos os envolvidos, novos interlocutores emergiram e uma luz reacendeu[11]!

E lá fui eu, em plena pandemia, entre *lockdowns*, realizar as entrevistas. Por diversas vezes questionei senão era egoísmo, falta de empatia de minha parte "bater à porta" do outro em um momento tão difícil. Sendo assim, procurei ser extremamente respeitosa e ética, e que minha entrada não fosse exclusivamente para colher informações, mas sim escutar aquele sujeito para além do objeto da tese, que nesse trabalho o denomino como interlocutor, ao invés de entrevistado, pois "a palavra cedida se dá num contexto de diálogo, numa relação dialógica, é nesse diálogo que os dados se fazem para o pesquisador" (MONTOYA URIARTE, 2012, p. 176).

E, assim, entrei em cada casa, de modo remoto, pois não foi possível realizar as entrevistas de forma presencial, ter o contato direto – "cara a cara", tomar um cafezinho, visitar o espaço habitado - as habitações de interesse social. O cenário não permitiu aproximação física, em virtude da pandemia, haja vista, que os territórios localizados nos extremos da zona leste e sul da capital se depararam com o vírus de forma mais acentuada[12], o que acarretou uma mistura de sentimentos[13] vividos pela maioria da sociedade, assim como pelos interlocutores, entre: medo; estresse; angústia; tristeza; ansiedade... e a incerteza do amanhã. E é nesse contexto conturbado, desafiador, que entro na casa dos interlocutores da pesquisa, de forma remota, pedindo licença e agradecendo imensamente por me receberem.

E nesse novo arranjo, dos 16 (dezesseis) interlocutores previstos inicialmente, havia se reduzido a dois, abre-se espaço para o total de 24 (vinte e quatro) entrevistas, às quais essa investigadora se dedicou inteiramente.

> O investigador, na verdade, tem um caminho a trilhar diante do objeto a ser pesquisado, utilizando-se de recursos metodológicos e

[11] Agradeço imensamente a todas as pessoas que auxiliaram nessa busca por novos interlocutores. Do contrário, a pesquisa empírica estaria comprometida.

[12] De acordo com os dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, o risco de morrer por covid-19 na capital paulista é 50% maior na periferia, assim, englobando os distritos dessa pesquisa.

[13] Durante o processo de entrevista, alguns interlocutores choraram, ficaram com a voz embargada em virtude das perdas vividas, pelo distanciamento social da família, amigos.

> pressupostos teóricos, procurando compreender e explicar a realidade, que ele torna explicável a partir dos procedimentos adotados. Além disso, ele tem a tarefa de selecionar a amostra (DINIZ, 1999, p. 50 *apud* MARTINELLI, 1999).

A pesquisa empírica foi realizada por meio de entrevistas com os interlocutores acima de 18 anos, pertencentes à fase economicamente ativa, moradores de HIS do período BNH ao PMCMV, situadas em Cidade Tiradentes e Grajaú.

> A preparação da entrevista é uma das etapas mais importantes da pesquisa que requer tempo e exige alguns cuidados, entre eles destacam-se: o planejamento da entrevista, que deve ter em vista o objetivo a ser alcançado; a escolha do entrevistado, que deve ser alguém que tenha familiaridade com o tema pesquisado; a oportunidade da entrevista, ou seja, a disponibilidade do entrevistado em fornecer a entrevista que deverá ser marcada com antecedência para que o pesquisador se assegure de que será recebido; as condições favoráveis que possam garantir ao entrevistado o segredo de suas confidências e de sua identidade e, por fim, a preparação específica que consiste em organizar o roteiro ou formulário com as questões importantes (LAKATOS, 1996 *apud* BONI; QUARESMA, 2005, p. 72).

Dessa forma, optou-se pela técnica de entrevista semiestruturada, por permitir maior maleabilidade à pesquisadora na condução do processo, com uso de um roteiro norteador (Apêndice).

> Cabe dizer que não trabalhamos rigorosamente com a metodologia da história oral [...] poderíamos classificar o procedimento adotado nas entrevistas como próximo a uma 'história oral temática', combinada com algo de história oral de vida. Ou seja, as entrevistas foram direcionadas por algumas perguntas visando ao esclarecimento de uma temática previamente estabelecida por nós, com espaço, porém, para relatos da história familiar e individual. Buscou-se nos depoimentos aquilo que eles podem oferecer: o registro da memória individual, inserida na rede da memória coletiva. Ou seja, procurou-se a reconstrução do vivido tal como foi captado pela memória e reconstruído no passar do tempo. Nenhuma informação factual relevante foi estabelecida isoladamente pelos depoimentos. A riqueza dos mesmos não decorre, obviamente, de sua precisão ou veracidade, mas do fato de revelar a dimensão subjetiva e pessoal da experiência social, tal como foi conservada pela própria memória individual (PEREIRA, 2006, p. 24).

Os encontros foram realizados de forma *on-line*, via WhatsApp, por ligação de voz, mensagem de áudio, texto e contato telefônico, durante o processo só pude ouvir a voz do interlocutor, pois era o recurso disponível no momento. “Em tese, pesquisa

é atitude de ‘aprender a aprender’, e como tal, faz parte de todo processo educativo e emancipatório” (BAPTISTA,1999, p. 35 *apud* MARTINELLI, 1999).

Cada interlocutor recebeu via WhatsApp um link com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo), elaborado na plataforma *google forms*, para visualizar o documento e, em caso de concordância, “clicar” em SIM (aceite). Nesse sentido, todos os interlocutores concordaram com o termo, autorizando a gravação das entrevistas e o uso da entrevista nesta tese. “O gravador tem contribuído bastante no registro não só das palavras, como também dos silêncios, vacilações, tons de voz do narrador, que posteriormente contribuem para a análise do conteúdo” (ROJAS, 1999, p. 91 *apud* MARTINELLI,1999).

Por fim, o processo de entrevista foi riquíssimo, permitiu compreender a percepção do interlocutor a partir do seu lugar social na questão do morar em HIS, em distritos desprovidos de um sistema de equipamentos urbanos e sociais[14].

Durante esse processo tive a preocupação de retratar de forma fidedigna a fala dos moradores, por mais que o texto ilumine a fala deles de forma indireta, entendi ser necessário colocar o pensamento de todos, de forma literal, para que eles pudessem se encontrar no texto e ver o quão importante foi sua contribuição para o desenvolvimento deste trabalho.

> Quantas vezes produzimos pesquisas em que o sujeito não sabe o que foi feito da informação que ele trouxe? Ou, o que é mais grave ainda, quantas vezes a pessoa não se reconhece na pesquisa pronta, finalizada? A pesquisa qualitativa, exatamente porque é um exercício político, porque trabalha com significados de vivências, precisa ser devolvida aos sujeitos que dela participaram. Isso se relaciona com a questão da construção coletiva (MARTINELLI, 1999, p. 26).

Dessa forma, o leitor vai se deparar ao longo deste trabalho com inúmeros trechos das entrevistas, alguns longos, outros mais curtos, com falas mais assertivas, críticas, ponderadas e esperançosas. Dialogar com essas pessoas me fez refletir ainda mais sobre o meu papel enquanto Assistente Social, trabalhadora da política habitacional do município de São Paulo.

---

[14] De acordo com Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE/2014) texto ilustrado, “o Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais visa realizar a efetivação e universalização de direitos sociais, compreendidos como direito do cidadão e dever do Estado”.

1.2.3.1 Os interlocutores da pesquisa

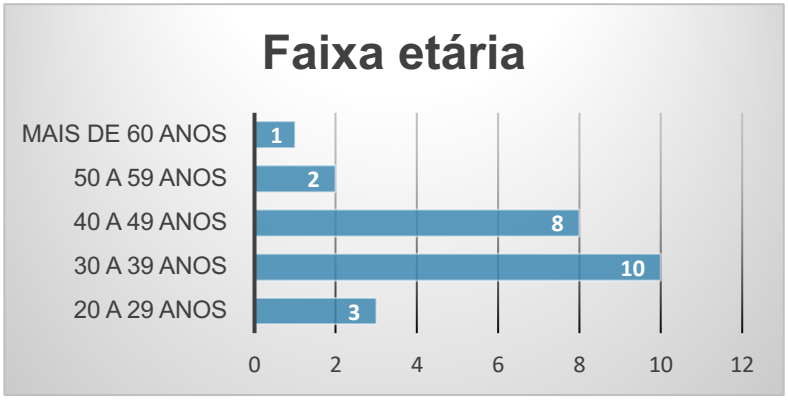
Cabe destacar, que apesar das diversas fontes pesquisadas, este trabalho teve como fonte principal as narrativas dos interlocutores.

E quem são eles? As 24 (vinte e quatro) pessoas entrevistadas residem entre os perímetros mais distantes do marco zero da capital paulista, Cidade Tiradentes e Grajaú. São mulheres, homens, negros, pardos, brancos, nordestinos, paulistanos, trabalhadores[15], do lar, estudantes, militantes, lideranças de movimentos de moradia, conselheiros em diversos segmentos. São pessoas que lutam diariamente para sobreviver nessa "selva de pedras" chamada São Paulo.

Para melhor caracterização desses personagens, elaboramos gráficos que retratam: faixa etária; escolaridade; identidade étnico-racial, de gênero e espaço habitado.

A pesquisa abarcou diversas faixas etárias, possibilitando ter um olhar entre pessoas com 20 anos a 60 anos de idade. A predominância foi entre 30 e 49 anos, totalizando 18 interlocutores, conforme gráfico 1:

Gráfico 1: Faixa etária dos moradores.



Fonte: Dados coletados pela pesquisadora por meio de entrevistas.

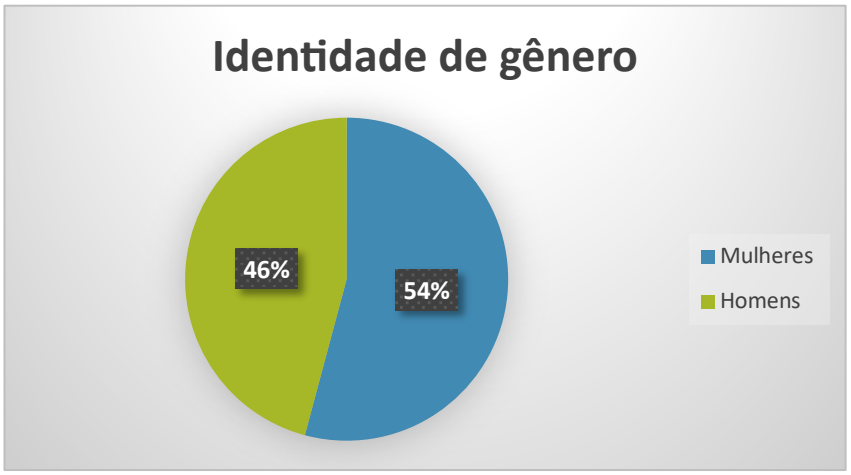
No quesito identidade de gênero[16], 54% das pessoas entrevistadas se identificaram como mulher e 46% como homem.

---

[15] Entre as pessoas entrevistadas, encontram-se: assistentes sociais; professor universitário, de educação básica; porteiro; segurança; eletricista; auxiliar administrativo; operador de telemarketing; técnico de impressão; confeiteira; cozinheira...

[16] "**Identidade de gênero** se relaciona com a forma como a pessoa se RECONHECE dentro dos padrões de gênero: feminino e masculino. Esses valores são estabelecidos socialmente e variam de

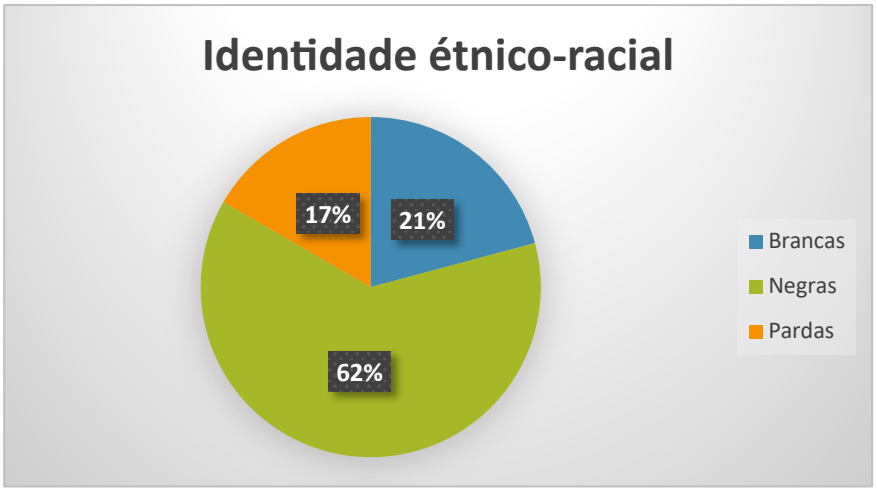
Gráfico 2: Identidade de Gênero.



Fonte: Dados coletados pela pesquisadora por meio de entrevistas.

A identidade étnico-racial permeou entre negros, pardos e brancos, com a proporção mais significativa de pessoas negras, somando 62% dos interlocutores.

Gráfico 3: Identidade Étnico-Racial

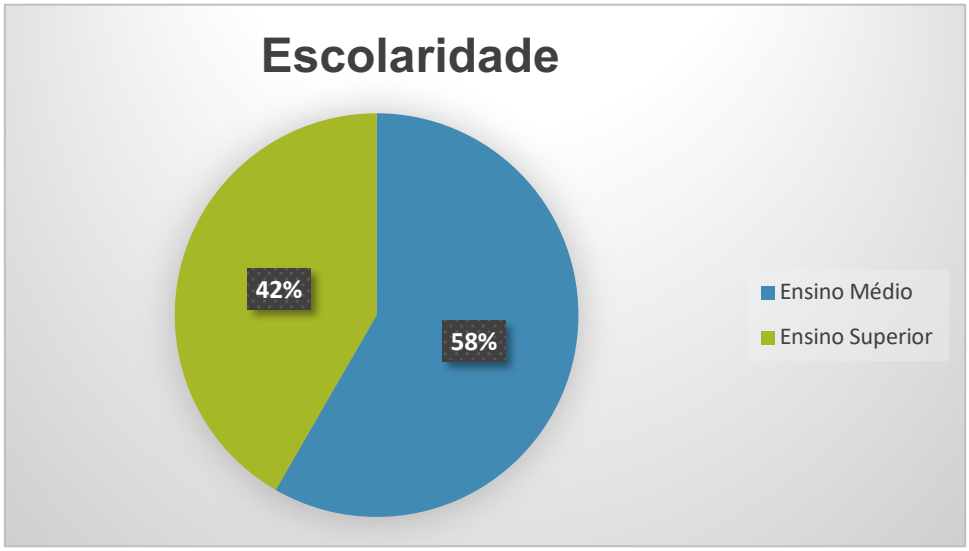


Fonte: Dados coletados pela pesquisadora por meio de entrevistas.

cultura para cultura. Há, ainda, quem não se identifique com nenhum desses dois gêneros, os chamados agêneros; e quem se identifique com ambos, os intergêneros, andróginos, bigêneros e crossdresser". Fonte: Manual orientador sobre diversidade, 2018. BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Manual orientador sobre diversidade**, 2018. Disponível em: http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/2018/ManualLGBTDIGITALmdh.pdf. Acesso em: dez., 2019.

No quesito escolaridade, 58% das pessoas entrevistadas possuem o ensino médio e 42% concluíram o ensino superior de graduação, no entanto, a maioria dos graduados entrevistados não exercem a atividade de formação.

Gráfico 4: Escolaridade.

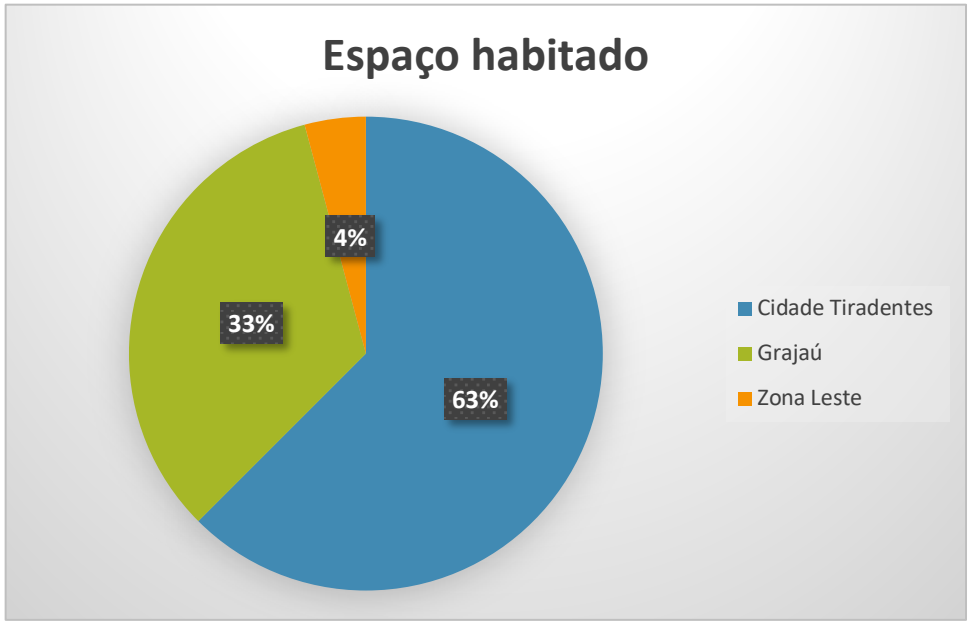


Fonte: Dados coletados pela pesquisadora por meio de entrevistas.

Em relação ao espaço habitado, a maioria das pessoas reside em Cidade Tiradentes, algo não planejado pela pesquisadora, pois o intuito inicial era haver a mesma quantidade de interlocutores em ambos os territórios, porém, mediante a conjuntura, adaptações foram necessárias, assim, no Grajaú, 8 (oito) pessoas foram entrevistadas, sendo um território com maior dificuldade para encontrar interlocutores e, em Cidade Tiradentes, 15 (quinze) pessoas. “O importante, nesse contexto, não é o número de pessoas que vai prestar informação, mas o significado que esses sujeitos têm, em função do que estamos buscando com a pesquisa” (MARTINELLI,1999, p. 24). Logo, apesar de o número de interlocutores não ser proporcional, o relevante é a contribuição, a riqueza desse sujeito para a confecção da pesquisa. Ainda cabe destacar que, nesse cenário, foi entrevistada uma moradora da zona leste de SP, que não reside em Cidade Tiradentes, mas é uma liderança do movimento de moradia na região, que luta por moradia digna há mais de duas décadas, acompanhando inúmeras entregas de HIS, inclusive em Cidade Tiradentes. Um outro protagonista desse enredo, militante no movimento cultural e racial, é residente em Cidade

Tiradentes, porém atualmente não habita mais em uma HIS, mas habitou em sua juventude. Sendo assim, esta pesquisa priorizou os residentes dos territórios Cidade Tiradentes e Grajaú, moradores de HIS, mais agregou o olhar de quem já viveu e de quem atua na região, sem residir nela, ou seja, são trajetórias de vida que enriquecem a pesquisa.

Gráfico 5: Espaço Habitado.



Fonte: Dados coletados pela pesquisadora por meio de entrevistas.

A caracterização dos interlocutores, evidenciando a faixa etária, escolaridade, identidade étnico-racial, de gênero e espaço habitado, são pontos que situam o leitor para haver uma dimensão singela do sujeito, são elementos que refletem um lugar social, ou seja, estamos falando do espaço habitado – distritos periféricos, que concentram um percentual significativo de pessoas negras, com baixo índice de acesso ao nível superior, territórios que reúnem pessoas jovens, que possuem, em sua maioria, mulheres.

Os interlocutores deste trabalho receberam nomes fictícios, representados pelos nomes de empreendimentos habitacionais de interesse social, com exceção dos interlocutores do empreendimento América do Sul, que foram identificados pelo nome dos condomínios (blocos) do próprio empreendimento, preservando a identidade de todos, assim, ao longo do trabalho, o leitor se deparará com as citações dos interlocutores com a seguinte referencia -> Nome fictício + distrito + programa + ano

=> Barro Branco, Cidade Tiradentes, BNH, 2020. A proposta de citar o distrito e o programa é para destacar o lugar de fala do interlocutor.

Quadro 3: Interlocutores da pesquisa.

NOME FICTÍCIO	DISTRITO	HIS	PROGRAMA
BARRO BRANCO	CIDADE TIRADENTES	BARRO BRANCO II	BNH
SANTA ETELVINA	CIDADE TIRADENTES	SANTA ETELVINA I	BNH
CASTRO ALVES	CIDADE TIRADENTES	SANTA ETELVINA I	BNH
LEME	CIDADE TIRADENTES	SANTA ETELVINA I	BNH
GUARUJÁ	CIDADE TIRADENTES	SANTA ETELVINA I	BNH
JK, de OLIVEIRA	CIDADE TIRADENTES	SANTA ETELVINA II	BNH
SITIO CONCEIÇÃO	CIDADE TIRADENTES	SANTA ETELVINA II	BNH
JD DOS IPÊS	CIDADE TIRADENTES	SANTA ETELVINA II	BNH
PRESTES MAIA	CIDADE TIRADENTES	SETOR G	BNH
PAULO FREIRE	CIDADE TIRADENTES	PAULO FREIRE	MUTIRÃO COM AUTOGESTÃO
MIRASSOL	CIDADE TIRADENTES	PAULO FREIRE	MUTIRÃO COM AUTOGESTÃO
UNIDOS VENCEREMOS	CIDADE TIRADENTES	UNIDOS VENCEREMOS	MUTIRÃO COM AUTOGESTÃO
JOSÉ MARIA AMARAL	CIDADE TIRADENTES	JOSÉ MARIA AMARAL	PMCMV-E
FLAMBOYANT	CIDADE TIRADENTES	FLAMBOYANT	PMCMV
FLORESTAN FERNANDES	CIDADE TIRADENTES	NÃO HABITA EM UMA HIS	
INÁCIO MONTEIRO	NÃO HABITA EM CIDADE TIRADENTES, MAS RESIDE E ATUA NA ZONA LESTE		
BRIGADEIRO FARIA LIMA	GRAJAÚ	BRIGADEIRO FARIA LIMA	BNH
VALPARAISO	GRAJAÚ	BRIGADEIRO FARIA LIMA	BNH
SANTIAGO	GRAJAÚ	AMÉRICA DO SUL	PMCMV
SAN LORENZO	GRAJAÚ	AMÉRICA DO SUL	PMCMV
QUITO	GRAJAÚ	AMÉRICA DO SUL	PMCMV
MENDONZA	GRAJAÚ	AMÉRICA DO SUL	PMCMV
CÓRDOBA	GRAJAÚ	AMÉRICA DO SUL	PMCMV
LA SERENA	GRAJAÚ	AMÉRICA DO SUL	PMCMV

Fonte: Dados coletados pela pesquisadora por meio de entrevistas.

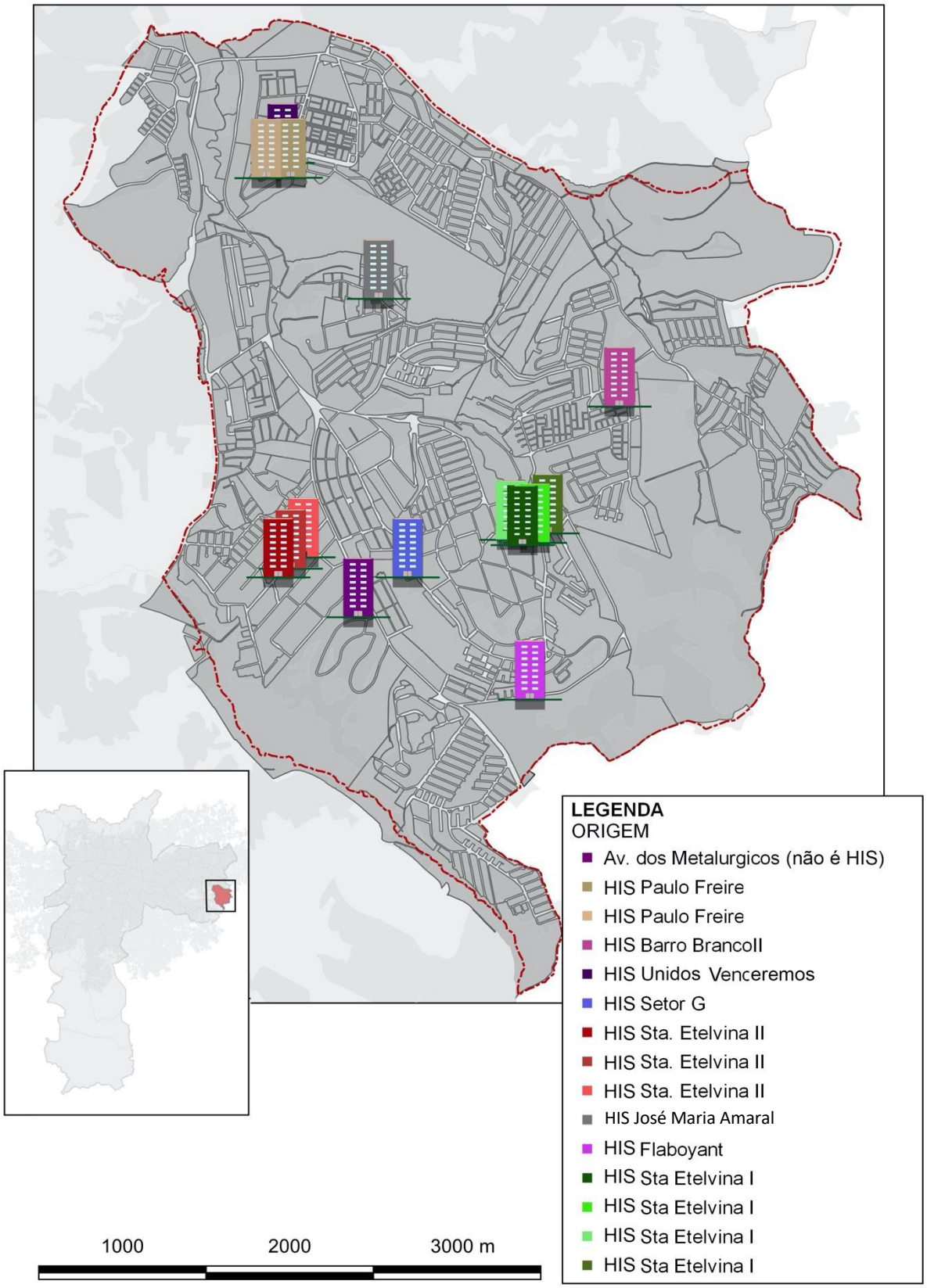
Partindo-se do pressuposto de que a maioria dos participantes iniciais desta pesquisa foi substituída, foram acarretadas, por sua vez, inserções de novos empreendimentos, somente no distrito Cidade Tiradentes, sendo: Barro Branco II;

Setor G; Paulo Freire; Unidos Venceremos[17] e José Maria Amaral. Esses novos interlocutores e suas respectivas moradias possibilitaram compreender a HIS na perspectiva de mutirão com autogestão e também sob a ótica do PMCMV-E, bem como, os moradores de Barro Branco II e Setor G, que aprimoraram a reflexão a partir de suas narrativas. Logo, “o pesquisador e o pesquisado estão em interação em um processo multidirecionado no qual há ampla interação entre o sujeito e o objeto do conhecimento” (BAPTISTA, 1999, p. 35). Dessa forma, o Mapa 2 ilustra o distrito Cidades Tiradentes e a localização dos empreendimentos.

No distrito de Grajaú, os empreendimentos previstos não foram alterados, permanecendo: Brigadeiro Faria Lima e o América do Sul, assim, somente ocorreu a inclusão de novos interlocutores. Sendo assim, o Mapa 3 retrata o distrito de Grajaú e os respectivos empreendimentos.

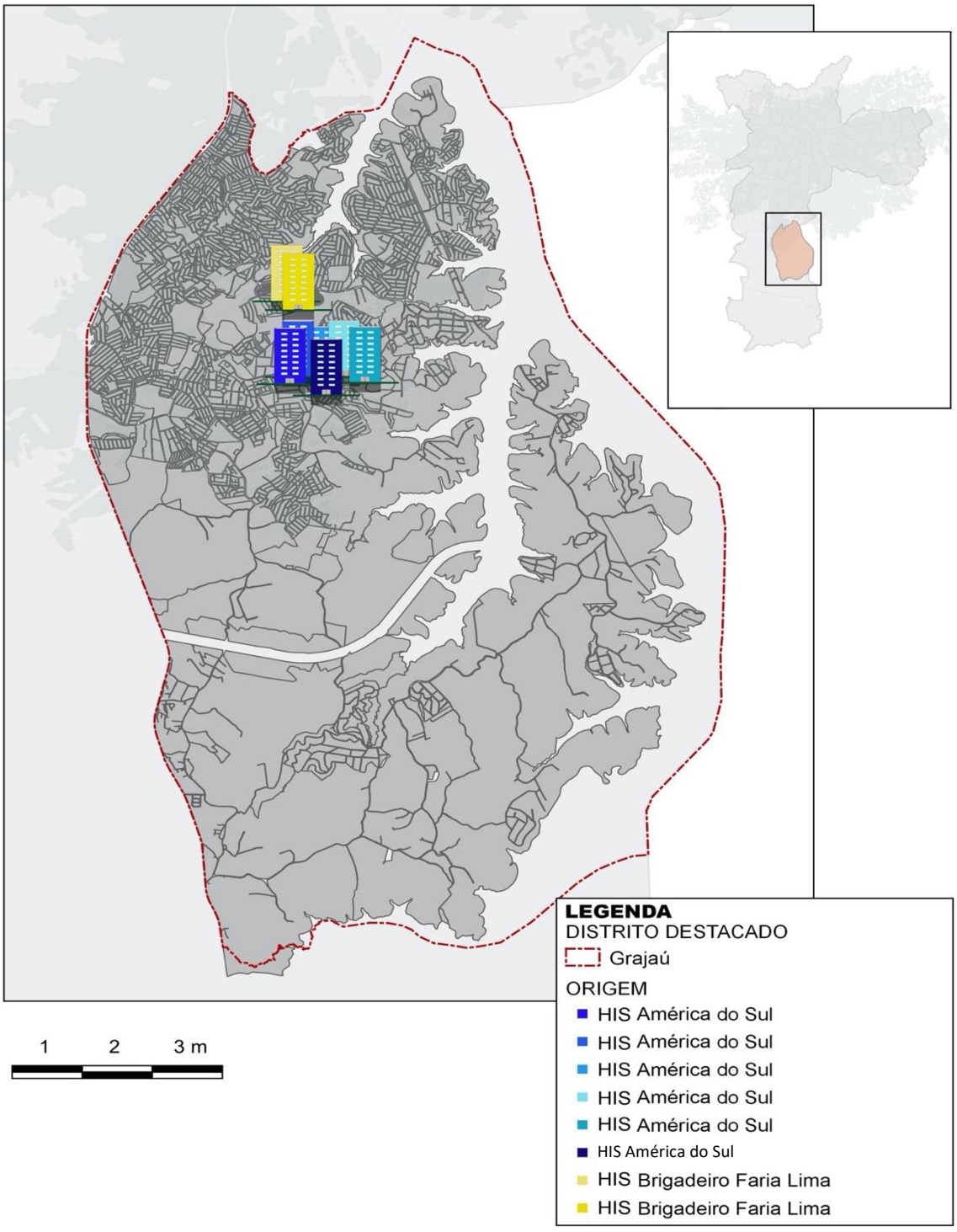
[17] Os novos empreendimentos (Paulo Freire e Unidos Venceremos) diferem dos demais, pois foram construídos com recursos municipais em processo de mutirão. No entanto, essa tese não aprofunda tal discussão, somente realiza alguns destaques ao longo do texto enfatizando a fala dos interlocutores que habitam nesses empreendimentos.

Mapa 2: Distrito de Cidades Tiradentes e Habitações de Interesse Social.



Fonte[18]: Vania Cristiane Flores Salinas e Cristina Baltazar.

Mapa 3: Distrito de Grajaú e Habitações de Interesse Social.



Fonte[19] : Vania Cristiane Flores Salinas e Cristina Baltazar.

[18] Vania Cristiane Flores Salinas é arquiteta e urbanista, trabalha na Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo. Vania, atendendo a solicitação da pesquisadora, elaborou o mapa para o presente estudo. A base do mapa é da empresa Geo Sampa. As informações do mapa são provenientes das entrevistas realizadas pela pesquisadora.

[19] Ibid.

Por fim, a contribuição desses sujeitos, ao longo desta tese, evidencia "[...] que a pesquisa qualitativa nunca é feita apenas para o pesquisador, seu sentido é social, portanto, deve retornar ao sujeito" (MARTINELLI, 1999, p. 26) e assim ocorrerá.

1.3 A estrutura da tese

Antes de mais nada, cabe destacar a dificuldade em estruturar os dados empíricos, as divisões dos capítulos e seções. A divisão aqui apresentada é uma forma de organização dos dados, reflexões, em uma linha temporal que demonstre o percurso da HIS e sua relação com o direito à cidade.

Dessa forma, o trabalho é composto por seis capítulos que procuram traçar uma relação entre a dimensão empírica e teórica, embasada em conceitos e análise, a partir das narrativas dos interlocutores dos distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú.

A tese se inicia com a presente introdução, desvelando ao leitor os caminhos percorridos, evidenciando o porquê das escolhas de pesquisa.

O capítulo 1: "**O processo de urbanização no Brasil e a política habitacional**" trata do processo de urbanização brasileira face às tentativas em consolidar uma política habitacional para a população, em especial à população pobre, a partir do trabalho escravo na construção das cidades.

Já no capítulo 2: "**A segregação socioespacial no processo de construção da cidade São Paulo**", a discussão é centrada na cidade de São Paulo, refletindo sobre a construção socioterritorial do município, desde a invasão estrangeira aos territórios indígenas, até a constituição dos bairros nobres aos bairros periféricos.

No capítulo 3: "**A legislação paulistana**", apresenta-se um arcabouço de legislações para balizar as diretrizes legais que regem a HIS, principalmente em âmbito municipal, tecendo uma análise entre o legal e o vivido.

Em seguida, o capítulo 4: "**Os extremos leste e sul da cidade de São Paulo: Cidade Tiradentes e Grajaú**" retrata uma caracterização geral dos distritos de Cidade Tiradentes e Grajau, a partir das primeiras construções de habitações de interesse social, destacando aspectos demográficos, étnico-raciais e socioeconômicos.

No capítulo 5: "**O lugar de fala e a fala sobre o lugar dos moradores da Cidade Tiradentes e Grajaú**", é abordada a compreensão dos entrevistados sobre o local de moradia, refletindo sobre a infraestrutura urbana; conforto residencial;

equipamentos sociais; mobilidade e acessibilidade urbana e participação social e política.

Chega-se, então, ao sexto e último capítulo: “**Habitação de interesse social e o direito à cidade**”, que reflete sobre em que medida a HIS dialoga com o direito à cidade e como ela é sentida e interpretada por quem nela habita.

E há as **considerações finais,** em que busco, por fim, apresentar, em síntese, o significado da HIS a partir dos territórios elegidos e do modo como (não) dialoga com o direito à cidade.

CAPÍTULO 1 - O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL E A POLÍTICA HABITACIONAL

Este capítulo privilegia a discussão sobre o processo de urbanização brasileira em face das tentativas de consolidar uma política habitacional para a população, em especial para a população pobre, refletindo, a partir do trabalho escravo, na construção das cidades, que a partir da abolição da escravatura emerge uma demanda habitacional significativa, destacando-se, ao longo do texto, as ações do Estado em âmbito habitacional desde as Vilas Operárias ao Programa Minha Casa Minha Vida.

1.1 Do trabalho escravo nasce a cidade

Bonduki (2014) e Maricato (2004) partilham do pensamento de que o processo de urbanização no Brasil inicia-se efetivamente a partir do século XX. Contudo, destacam, para a compreensão da questão habitacional brasileira, nos períodos colonial e imperial, a mão de obra escrava, como ferramenta central para a construção das cidades.

Segundo Maricato (2004), os múnus dados aos escravos são observados em cada tijolo da pavimentação de um patrimônio tombado, ou seja, em cada arquitetura histórica de uma cidade brasileira. Além do trabalho escravo africano, consta também a força de trabalho indígena, nesse processo de construção das cidades brasileiras.

> Seria absolutamente impossível entender a cidade colonial ou imperial sem o trabalho escravo. [...] A mão de obra escrava tinha muitas outras funções. A construção de edifícios e demais obras do período colonial ou imperial foi baseada no trabalho do escravo, com exceção de vilas ou cidades mais pobres, como São Paulo, que utilizavam, nas construções, a força de trabalho indígena, por falta de recursos para a compra de escravos africanos. [...] Os escravos dentre muitas outras funções, eliminavam os dejetos (carregando barris de fezes que no Rio de Janeiro, por exemplo, eram jogados nas praias), abasteciam as casas de água, uma vez que a canalização era inexistente, abasteciam de lenha a cozinha, eliminavam o lixo. Tanto o transporte de mercadorias como o de pessoas na cidade eram feitos por escravos. [...] matronas senhoriais que utilizavam os escravos para os menores movimentos e chegavam à igreja carregadas em suas liteiras [...] (MARICATO, 2004, p. 17-18).

Constata-se que o trabalho escravo foi benéfico para o senhorio, na construção das cidades e para a criação da base econômica no Brasil.

Na década de 1850, o tráfico de escravos é proibido. Na Lei de Terras[20], em 1850, no governo de dom Pedro II, são estabelecidas regras sobre a posse, o uso, a comercialização e a manutenção da terra. Considera-se a Lei de Terras como a primeira iniciativa do governo em organizar a propriedade privada, devido ao cenário de abolição da escravatura, imigração e transição da mão de obra escrava para a assalariada. O governo viu-se pressionado pelos latifundiários a tomar uma atitude destinada à regulação da propriedade, pois, do contrário, os negros e imigrantes poderiam ter sua própria propriedade, criando uma emulação com os magnatas do latifúndio. Assim, a obtenção de um lote de terra tornou-se possível somente por meio de compra e venda, ou doação do Estado, sendo vetada a usucapião[21] – com exceção de quem já mantinha posse da terra naquele período (os burgueses)[22], posto que a concessão do título de propriedade estava sujeita a algumas condições, como o dono ser residente no espaço e produzir na região.

> Os problemas urbanos brasileiros começam principalmente a partir da criação da Lei de Terras de 1850, que criou restrições ao acesso da terra para as camadas de renda mais baixa da população. Houve também a emergência do trabalho livre, a partir de 1888, que manteve o *status* e o privilégio das elites brasileiras, já muito beneficiadas pelo império. Maricato afirma que a lei, apesar de ser muito conhecida por criar valor de troca para o solo rural, também o fez em relação ao solo urbano. A autora lembra que esta lei diferencia pela primeira vez na história brasileira o que é solo público e solo privado. (NEGRI, 2008, p.145).

A Lei de Terras só favoreceu os grandes fazendeiros – detentores de capital – que construíram seus impérios em terras bem localizadas e abrangentes, doadas pelo governo, enquanto quem precisava efetivamente de um pedaço de chão foi

---

[20] BRASIL. **Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 1 jul. 2019.

[21] "Usucapião é o modo autônomo de aquisição da propriedade móvel e imóvel mediante a posse qualificada da coisa pelo prazo legal. Provém de *usus* (posse) e *capio*, *capere* (tomar, adquirir), ou seja, adquirir pela posse. Desde a mais alta antiguidade se reconheceu a necessidade social desse instituto." (COSTA, 1999, p. 321).

[22] "Está claro que não foram Marx e Engels que inventaram o termo 'burguesia', de uso corrente desde séculos, antes para designar a classe urbana abastada. Mas deram à palavra um sentido bem mais preciso, designando a classe dos proprietários dos meios de produção (ver Capital) e de trocas na indústria, no comércio e nas finanças". (LOWY, 2015, p. 22).

largado à própria sorte – trata-se da lógica excludente capitalista, sobrepondo a necessidade social latente.

Nessa conjuntura, vivenciam-se alguns marcos históricos, como: Proibição do tráfico de pessoas negras (1850); Lei do Ventre Livre (1871); Lei dos Sexagenários (1885); e a Abolição da Escravatura[23] (1888). O Estado nada fez pelas pessoas negras libertas, que agora estavam "livres", vivendo à deriva, concorrendo à "vaga de emprego" com pessoas pobres brancas e com os imigrantes, visto que uma parcela significativa de imigrantes adentrou nas grandes cidades "[...] desejados principalmente como mão de obra para latifúndio" (MARICATO, 2004, p. 23).

Rolnik (1989) alerta que a substituição do escravo pelo imigrante livre veio acompanhada de um projeto de branqueamento[24] de sociedade segundo o qual os europeus "civilizados e laboriosos" contribuiriam significativamente para o desenvolvimento da nação, ao contrário dos escravizados que estavam condenados pela "bestialidade" da escravidão, logo, os europeus poderiam promover uma espécie de branqueamento, no país, por meio da miscigenação agregando seus "elementos étnicos superiores". Dessa forma, o negro livre continua condenado em virtude do racismo.

Os escravizados formaram uma massa urbana expressiva, principalmente no Rio de Janeiro, que já apresentava um aumento da população, desde o final do século XIX, e São Paulo também possuía um fluxo urbano vivaz, devido às imigrações, sobretudo, a europeia, em sua maioria, italiana.

A população negra urbana do Rio Janeiro demandava por serviços e condições básicas para sua sobrevivência, como moradia, transporte, alimentação, emprego, saúde, educação, dentre outros. Essas pessoas alojavam-se em área central da capital, nos mais de 500 prédios da região, que foram denominados de cortiços[25] e/ou cabeças de porcos. E nesses espaços não habitava somente o negro, havia o branco pobre, com predominância étnico-racial negra.

---

[23] BRASIL. **Lei n. 3.353 de 13 maio de 1888**. Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm. Acesso em: 1 jul. 2019.

[24] Atualmente o projeto de branqueamento da nação continua por meio do genocídio da população negra.

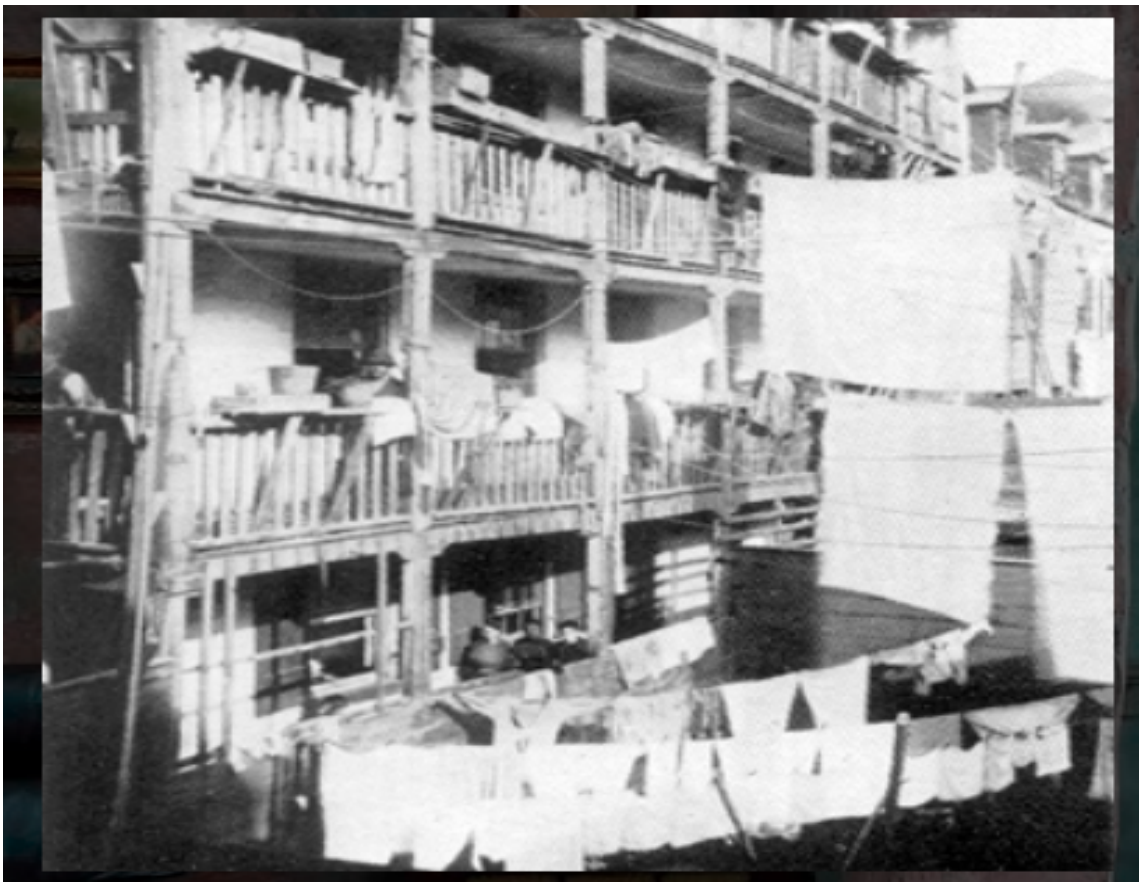
[25] "**Cortiços** são assentamentos precários que se caracterizam como habitações coletivas precárias de aluguel, e que frequentemente apresentam instalações sanitárias compartilhadas entre várias famílias, alta densidade de ocupação, circulação e infraestrutura precárias, acesso e uso comum dos espaços não edificados ou altos valores de aluguel por m^2 edificado." BRASIL. **Projeto de Lei Executivo n. 619, de 21 de dezembro de 2016**. Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de

> Aboliu a escravidão, mas deixou intocado o problema do negro, resolvendo apenas o problema do branco (SAES, 2001). Num País cujo destino era ser branco e capitalista, os(as) trabalhadores(as) negros(as) foram exorcizados(as) da comunidade nacional e viram-se às margens de direitos sociais básicos. E não faltaram homens de ciência a responsabilizarem os(as) próprios(as) negros(as) por este destino miserável. (GONÇALVES, 2018, p. 517).

A partir do Código de Posturas, em 1889, no Rio de Janeiro, decreta-se o fim da construção de cortiço e inicia-se a ampliação do sistema viário, do alargamento de ruas, impactando diretamente a região central da capital, assim, os prédios ocupados pela população pobre vieram literalmente abaixo, sendo construídos pouco mais de 100 (cem) prédios no local. As famílias foram “sutilmente” escorraçadas pelo prefeito Francisco Pereira Passos (engenheiro), que aproveitou o ensejo da obra de melhoria de fluxo viário da região central para se livrar da população que “destoava” do cenário, justificando a ação como voltada à “saúde pública”. Dessa maneira, foram utilizadas medidas higienistas e sanitaristas em toda a região para se livrar dos pobres “encortiçados”. Conforme a Figura 1, é possível ter uma dimensão do espaço habitado – o cortiço – um prédio subdividido por diversas famílias, com áreas de uso comum desde uma cozinha até um banheiro.

Habitação de Interesse Social - SNHIS. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-619-de-21-de-dezembro-de-2016. Acesso em: 1 jul. 2019.

Figura 1: Cortiço carioca, antes da remodelagem e abertura das ruas – 1800.



Fonte: Blog do Elizandro, 2012[26].

As medidas higienistas adotadas pelo governante resultam em uma segregação socioespacial, “[...] na cidade imperial os escravos viviam junto a seus proprietários, a cidade da República separa o trabalho do ócio. Expulsa os negros e brancos pobres para as periferias, para os subúrbios, para os morros ou para as várzeas” (MARICATO, 2004, p. 30).

Afinal, o negro, principalmente, já não tem mais serventia e agora “ele” abre uma demanda por moradia; uma demanda social em virtude da passagem da cidade Imperial para a cidade da República.

Maricato (2004) ressalta que:

[26] BLOG do Elizandro. **Arte, cultura, literatura e muito mais**, 2012. Disponível em: http://arteculturaeliteratura.blogspot.com/2012/09/a-telenovela-lado-lado-e-o-resgate.html. Acesso em: nov. 2019.

> [...] O fim da mão de obra escrava resultou em mudanças acentuadas na condição de moradia [...] os escravos substituíam a rede de esgoto, a rede de águas, a coleta de lixo, faziam a limpeza doméstica, a cocção dos alimentos, produziam o sabão, as velas e ainda tinham a "função" de guindaste, elevador, ventilador, meio de transporte etc. Os edifícios de cinco pavimentos (altura equivalente a um edifício atual de dez andares) construídos em Recife e Salvador no século XVIII, não teriam funcionamento viável sem o trabalho escravo (grifo no original). (MARICATO, 2004, p. 31).

As atividades do trabalho escravo são substituídas pela modernidade e pelo trabalho doméstico e a moradia transforma-se em um problema crucial, no final do século XIX, devido ao massivo crescimento urbano. Logo, a habitação passa a ser uma questão social.

E conforme Yazbek (2009):

> A Questão Social é a expressão das desigualdades sociais constitutivas do capitalismo. Suas diversas manifestações são indissociáveis das relações entre as classes sociais que estruturam esse sistema e nesse sentido a Questão Social se expressa também na resistência e na disputa política. (YAZBEK, 2009, p. 3)

Em consonância com Fontes (2017), a falta de habitação é uma manifestação da questão social, pois ela é uma mercadoria, inserida no capital imobiliário, vista como um bem durável, caro. Por consequência, nem todos os cidadãos têm acesso à moradia e, para acessá-la, será necessário vender a força de trabalho para o capital (estar empregado e ter um salário condizente com o mercado imobiliário), ou ser o detentor dos meios de produção capitalista (burguesia).

> Isso significa que, do ponto de vista da produção da vida material, massas crescentes de seres sociais devem estar em concorrência e aptas para assegurar a atividade concreta que permite valorizar o valor, é o trabalho do qual se extrai mais-valor (FONTES, 2017, p. 410).

Destarte, aponta-se a importância e necessidade de uma política pública para que a materialização do "sonho da casa própria" não seja apenas para uma parcela da população que detém os meios de produção.

1.2 O cenário habitacional de aluguéis

No período de 1889 a 1930[27], a questão habitacional, no Brasil, não tinha muita relevância para o Estado, devido à concepção liberal. Nessa conjuntura, ocorre o primeiro grande crescimento urbano, dado o advento do trabalho livre e da instauração da República.

Conforme Bonduki (2014), o Estado ocupava um papel incipiente na produção de moradias e na regulação das diretrizes de locação de imóveis, um nicho muito atrativo economicamente, por ser de baixo risco, adequado à grande demanda por moradia e à falta de regras no ramo imobiliário (aluguel). Assim, o Estado favorecia muito mais o mercado do que a própria população.

Nesse período da Primeira República, o Estado defronta-se com um problema habitacional – alocação de imóveis para os trabalhadores – e o mercado privado rapidamente organiza-se para assegurar o recebimento desses possíveis clientes e aqueles que não tinham como pagar o valor imposto pelo locador, migravam para os cortiços.

> A ação do poder público na produção habitacional foi quase nula, restringindo-se a uma pequena iniciativa de Pereira Passos, o prefeito do Distrito Federal, durante as obras de remodelação do centro do Rio de Janeiro (1905) e o início da implantação do **Bairro Operário Marechal Hermes** (1912), uma iniciativa inovadora do governo federal [...] a vila operária, **primeira iniciativa de habitação coletiva produzida no país.** Trata-se de um conjunto urbano composto de moradias unifamiliares construídas em série, dotadas ou não de equipamentos sociais. (BONDUKI, 2014, p.19, grifos nossos).

A Vila Operária de Marechal Hermes (Figura 2), de iniciativa do governo federal, pode ser considerada um marco histórico da habitação social no Brasil. Apesar de o presidente Hermes da Fonseca não ter conseguido finalizar o projeto da Vila em sua gestão, foram construídas 165 casas com infraestrutura básica e equipamentos/serviços públicos.

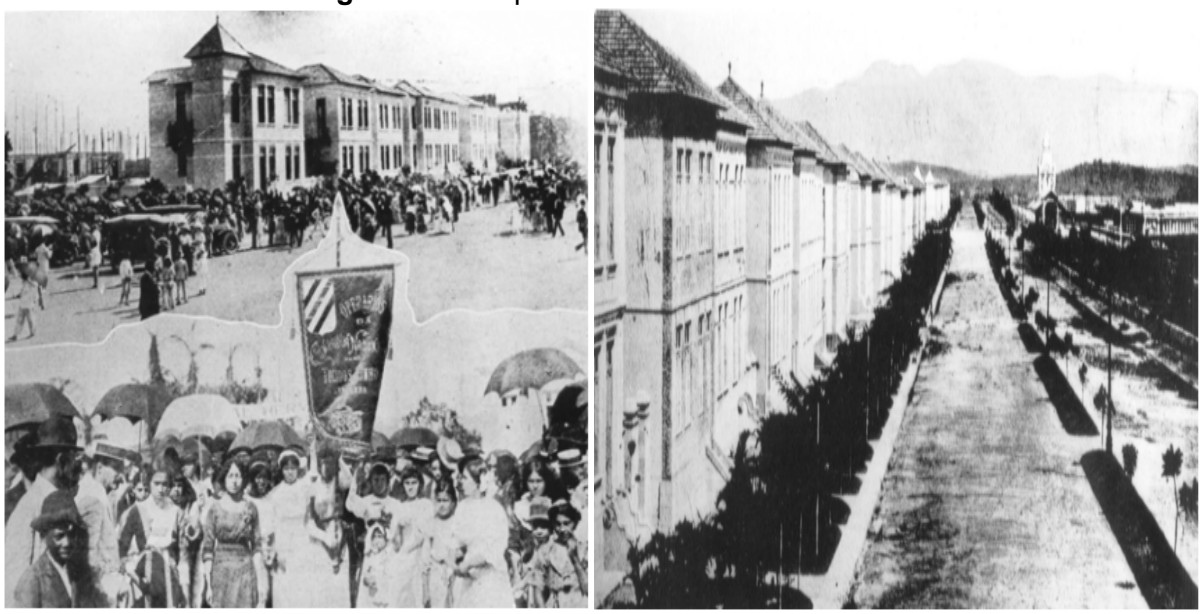
No governo Vargas, o projeto foi retomado e destinado aos cuidados do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, que foi transformado, em 1938, em Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Servidores do Estado (IPASE).

---

[27] Segundo a pesquisa de estatística do povoamento atualizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1900, habitavam no Brasil 17.438.434 pessoas e já em 1940 somavam-se 41.236.315 pessoas no país. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil 500 anos**. Disponível em: brasil500anos.ibge.gov.br. Acesso em: jan. 2019.

Assim, as residências passaram a ser destinadas aos funcionários públicos estaduais, com a continuidade da construção de casas, apartamentos e a ampliação de infraestrutura urbana. Em 2013[28], o Bairro Marechal Hermes foi considerado Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) para garantir os cuidados com a ambiência e manutenção das características urbanas e paisagísticas.

Figura 2: Vila operária de Marechal Hermes.



Fonte: Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH).

Essa iniciativa peculiar do Estado foi o primeiro passo na questão habitacional de cunho público, no Brasil, e visava a classe média trabalhadora formal, "[...] pois mesmo com incentivos fiscais, apenas trabalhadores [...] como funcionários públicos, comerciários e outros assalariados de classe média conseguiram pagar o aluguel dessas moradias" (BONDUKI, 2014, p.19).

As Vilas Operárias produzidas por companhias privadas, como a Vila Maria Zélia, inaugurada em 1917, em São Paulo, pelo seu idealizador, o médico e empresário Jorge Street, serviam como uma espécie de moeda de troca entre o patrão

[28] RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto 37.069, de 29 de abril de 2013**. Cria a área de proteção do ambiente cultural do bairro Marechal Hermes, estabelece critérios para sua proteção e determina o tombamento definitivo dos bens que menciona. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2013/3706/37069/decreto-n-37069-2013-cria-a-area-de-protecao-do-ambiente-cultural-do-bairro-marechal-hermes-estabelece-criterios-para-sua-protecao-e-determina-o-tombamento-definitivo-dos-bens-que-menciona. Acesso em: out., 2018.

e o empregado. Na lógica capitalista, o chefe mantinha o operário ao seu dispor, pois as vilas, em sua maioria, estavam no entorno das fábricas, facilitando a manutenção do proletário à disposição do capital, em uma forma de controle.

Algumas Vilas contavam com equipamentos sociais, por isso, o operário e sua família não necessitavam sair daquele espaço para realizar qualquer atividade. Na Vila Maria Zélia, “os operários – moradores – ficavam submetidos a um cotidiano controlado por sirenes e toques de recolher e uma educação que difundia os valores morais e ideológicos do empresariado” (BONDUKI, 2014, p.19).

Apesar de possuírem um carácter “controlador”, as Vilas Operárias emergiram com um ponto de vista importante, da moradia integrada, com acesso a serviços, reproduzindo o mesmo modo de pensar, de forma simplista, da moradia integrada à cidade.

Para além das Vilas Operárias, esse período demonstra uma lacuna latente na relação entre proprietário e inquilino; Estado e proletariado; pois o direito à propriedade, visto como absoluto, proporcionava ao proprietário exercer seu poder de propriedade e despejar seu inquilino por falta de pagamento e/ou por surgir outro interessado que pagasse um valor maior de aluguel, criando uma insegurança ao inquilinato, que não possuía nenhuma regulamentação a seu favor. Para o Estado, na ocasião, restava a roupagem sanitarista para, no mínimo, exigir condições de salubridade do imóvel, devido às epidemias de cólera e febre amarela.

O processo de construção de uma política habitacional, na Primeira República, conotava uma posição liberal, com iniciativa modesta do Estado, por meio de Vilas Operárias – que iniciam uma nova modalidade de pensar o habitar para além do teto.

1.3 Habitação enquanto interesse público

O período Vargas, impulsionado pela Revolução de 1930, despe-se do liberalismo e passa a intervir na vida econômica do país, em prol do fortalecimento de uma sociedade de base urbana industrial, capitalista. Logo, a situação habitacional passa a ser reconhecida como uma questão de Estado, com o pensamento de que o problema de moradia está vinculado a regras de urbanismo, de possibilitar condições adequadas de moradia, assim, com o Estado presente, seria possível intervir nessa situação. Uma das preocupações iniciais deixadas pelo governo anterior figurava na

exploração rentista, portanto, o Estado rapidamente intervém no mercado imobiliário, passando a proteger o inquilino e desencorajando a lógica rentista, com a fixação dos preços dos aluguéis, por meio do Decreto-Lei 4.598/1942[29].

> A Lei do inquilinato procurou, simultaneamente, ampliar as bases de apoio popular ao varguismo, no âmbito do populismo, reduzir o custo de reprodução da força de trabalho e desestimular o investimento em casas de aluguel de modo a concentrar a aplicação de capitais nos setores considerados mais estratégicos para o projeto desenvolvimentista, em especial na indústria. (BONDUKI, 2014, p. 43).

.

O Estado, diante de um cenário complexo por demanda habitacional, cria mecanismos para facilitar a compra de lote em prestações e também incentiva o autoempreendimento da casa própria, enaltecendo o sonho da casa própria, que flamejava desde o cenário das Vilas Operárias.

> Para os setores dominantes, a casa própria significava o elemento eficaz para a moralização e controle do trabalhador urbano; já para os operários, ela representava uma questão de necessidade, sobretudo, de luta pelo direito de sobrevivência na cidade. (CARPINTÉRO, 1997, p. 15).

A tão sonhada casa própria, impulsionada pelo governo populista, levou uma parcela dos trabalhadores a construir sua moradia em espaços precários, alimentando o chamado padrão periférico de crescimento urbano.

A materialização da casa própria advém de uma "[...] crença cultural de que a atitude mais sábia para garantir uma economia doméstica segura e estável é a aquisição da casa própria. Por gerações, o 'sonho da casa própria' tem sido cultivado como um horizonte a se atingir" (BARONE, 2019, p.1). Não obstante, o Estado fomenta o ideário da casa própria, afinal:

---

[29] BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.598, de 20 de agosto de 1942**. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 1 jul. 2019.

> No Brasil, o sonho da casa própria é alimentado pela determinação constitucional do direito de propriedade. Desde a Constituição imperial de 1824, **a propriedade privada é um valor inviolável**, o mais sólido entre os direitos subjetivo [...] algumas mudanças substantivas no estatuto da propriedade [...] em 1934, da função social da propriedade, limitando o direito de propriedade contra o interesse social e coletivo, na forma da lei, mas sem ser regulamentada naquele momento. O direito perpetuo à propriedade, independentemente do uso, e sem possibilidade de perda pelo não uso, dava lugar à possibilidade da aplicação do instrumento da desapropriação por interesse público. Seguindo o marco constitucional definidor da ordem jurídica nacional, as políticas públicas relacionadas ao direito à habitação tem sido elaboradas, sistematicamente, sob a orientação do princípio da posse do imóvel, sobretudo décadas de 1940, 1960 e 2010. (BARONE, 2019, p. 9, grifos no original).

A lógica do princípio da posse, de se desenhar uma política habitacional calcada na questão da propriedade, retrata uma postura perversa, pois a população de baixa renda, que vive em coabitações, as pessoas que não detêm recursos financeiros para custear um aluguel, as que residem em moradias precárias, não são beneficiadas pela política habitacional, posto que não têm dinheiro para arcar com um financiamento, e o Estado só vislumbra a moradia própria, não explora outras possibilidades habitacionais, para além da casa própria.

A casa própria popular é tratada no primeiro Congresso de Habitação, em 1931, com um discurso moralizante e de crivo econômico, ou seja, pactuou-se que a moradia é fundamental para a classe pobre, visto que as más condições da habitação em cortiços e assemelhados ocasionam problemas de saúde, logo, podem provocar epidemias e atingir a elite, além de serem entendidos como espaços propícios ao vício, à degradação, à promiscuidade, indo na contramão da moralidade brasileira. Por isso, se faz necessário que o trabalhador tenha sua própria moradia, para, assim, conservar a moralidade, os valores da família brasileira.

Para além da habitação, enquanto vetor moral, dos bons costumes, passível de controle, também foi avaliada a questão econômica. Desse modo, deliberaram que habitações populares poderiam ser construídas com custos mínimos, começando pela localização do imóvel, em áreas fora dos centros urbanos; em terrenos mais baratos, espaços sem infraestrutura; bem como padronizando materiais, com construção em série, uso de materiais mais em conta; redução na espessura das paredes; diminuição da metragem dos cômodos, e pés-direitos mais baixos. Contudo, as mudanças estruturais propostas precisariam ser incluídas no Código de Obras, porque, na

percepção dos congressistas, havia muitas normas que atrapalhariam o fomento da autoconstrução e da construção em série. Percebe-se que aquele congresso evidencia a necessidade da casa própria a favor de manter a civilidade e a moral dos trabalhadores.

> [...] se a casa própria e a difusão da propriedade garantiam a ordem política, no nível micropolítico a reprodução da moral burguesa e sua dócil aceitação pelo operário só seria possível através da moradia individual e da eliminação dos cortiços. Nesse sentido, o papel da família, com sua função de reproduzir a ordem e a moral estabelecida, era essencial. (BONDUKI, 2004, p. 84).

E esse posicionamento foi propagado ao longo do Governo Vargas e nas décadas subsequentes, com a construção habitacional incentivada por Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), criados em 1937, e considerados a primeira organização em âmbito nacional de caráter público nesse seguimento.

O surgimento dos IAPs, na Era Vargas, possibilitou a estabilização da previdência social, no país, para os trabalhadores formais, com carteira assinada, e tornou-se uma forma de resguardo para a classe trabalhadora formal. A contribuição dos assalariados provinha de desconto em folha de pagamento.

Conforme Alcântara Júnior (2006), a atribuição principal dos IAPs baseava-se na garantia de pensões, aposentadorias, atendimento à saúde, vindo, por último, a questão habitacional, com o intuito de produzir e financiar habitações para os contribuintes dos IAPs, tendo em vista que esse segmento habitacional tinha relevância social. O presidente Getúlio Vargas sancionou o Decreto 1.749/1937, que condicionou os IAPs a realizarem uma intervenção mais efetiva no âmbito da moradia.

Os IAPs propunham 4 (quatro) modelos de planos habitacionais: os planos C e D, destinados à classe burguesa, com conjuntos habitacionais luxuosos, e os planos A (voltados para a locação) e B (voltados para o financiamento) para a classe operária – habitação social –, na forma de conjuntos habitacionais com opção de financiamento para construção e/ou para compra de imóvel. Vale ressaltar que a opção de financiamento para construção não dispunha de nenhuma assessoria técnica para auxiliar o trabalhador. Bonduki (2014) elucida que os planos C e D eram bem-vistos pelos técnicos dos IAPs, entretanto, os planos A e B não, pois eram considerados como desperdício de dinheiro em uma conjuntura de política de congelamento de aluguel.

> [...] com a Lei do inquilinato [...] reduziu significativamente a rentabilidade da locação dos conjuntos residenciais [...] o Plano A acabou se transformando, contragosto dos IAPs, num programa altamente subsidiado, um verdadeiro programa de aluguel social, insustentável do ponto de vista econômico, tendo em vista a natureza dos fundos previdenciários. (BONDUKI, 2014, p.154).

Apesar da situação, os planos habitacionais A e B representaram a produção e o financiamento de 127 (cento e vinte e sete) mil unidades habitacionais, no Brasil, total de extrema importância, no âmbito da habitação popular.

Indubitavelmente, o advento do IAP pode ser considerado um avanço, no cenário habitacional, claro que com lacunas em sua materialização, por não ter um atendimento prioritário aos operários de baixa renda, bem como manter um atendimento exclusivo a associados.

> Enquanto os projetos habitacionais dos institutos podiam beneficiar qualquer associado, independentemente de sua renda e função, os trabalhadores informais e da zona rural, que não tinham carteira assinada e não podiam se associar aos IAPs, eram excluídos de qualquer benefício. (BONDUKI, 2014, p. 155).

O IAP[30] demonstrou uma capacidade de pensar a moradia de forma integrada à cidade, com alguns projetos arquitetônicos diferenciados, porém, a questão habitacional não era o seu objeto. Com a ausência de uma política habitacional efetiva, o instituto gradativamente deixou de investir em habitação.

Contudo, ainda se fazia necessário haver um órgão de competência exclusiva para lidar com a questão habitacional, pois a população urbana estava aumentando, impulsionada pelo fluxo migratório, principalmente nas grandes capitais, como São Paulo e Rio de Janeiro, o que acarretou uma situação complexa, já que os novos cidadãos, que adentravam as cidades, em sua maioria, não tinham condições de arcar

---

[30] "Na segunda metade da década de 1950, diante do agravamento no processo inflacionário da inexistência de mecanismos de atualização dos aluguéis e das prestações, no caso do plano b, os institutos, além de reduzir o investimento habitacional, tomaram iniciativas para reduzir as perdas, fixando os valores iniciais de locação ou nas prestações dos novos financiamentos em níveis elevadíssimos o mesmo expediente que já vinha sendo tomado pelos proprietários privados desde meados dos anos 1940. Com isso, as moradias se tornaram inacessíveis para os associados diversos conjuntos e edifícios ficaram meses e até anos desocupados. Este processo gerou grande insatisfação em alguns conjuntos chegaram a ser ocupados por associados [...] se houvesse uma estratégia para enfrentar a questão habitacional, o governo deveria ter estabelecido critérios de retorno que dirigissem os subsídios para quem, de fato, tinha necessidade, definido recursos não retornáveis para cobri-los, ao mesmo tempo em que se garantisse o retorno dos recursos dá previdência aplicados." (BONDUKI, 2014, p.154).

com um financiamento, da mesma forma que muitos não possuíam um emprego formal, o que levava ao processo de autoconstrução, proliferando, assim, os assentamentos precários[31].

Em 1946, no governo Dutra, é instituída a Fundação Casa Popular (FCP)[32], o primeiro órgão federal destinado exclusivamente ao fomento habitacional e urbano, entretanto, a FCP desprovida de recursos financeiros, era dependente economicamente das "sobras" da União.

> Diante de um orçamento diminuto, o órgão tinha por diretriz construir seus núcleos residenciais em terrenos ou glebas doadas pelos municípios, cabendo, em geral, a prefeitura implantar a infraestrutura e os equipamentos sociais, o que muitas vezes não foi executado, criando situações de precariedade habitacional e urbanística que seriam consideradas inadmissíveis pelos IAPs. (BONDUKI, 2014, p. 51).

A FCP objetivava atender a todos de forma abrangente; o assalariado formal e o informal, os da zona rural e da urbana, mas se deparava com a falta de recursos financeiros, além dos interesses da classe dominante.

Os projetos urbanísticos realizados pela FCP não foram inovadores, possuíam uma arquitetura simplória e o urbanismo escasso, nas construções não se pensava na infraestrutura e muito menos nos equipamentos sociais, dessa forma, o órgão não foi capaz de enfrentar a questão habitacional com primazia.

> O projeto da fundação fracassou porque o governo Dutra não estava suficientemente determinado a construir uma política habitacional para o país e porque os grupos sociais que seriam beneficiados estavam desorganizados ou desinteressados , ao passo que setores que se opunham ao projeto, por interesses corporativos, econômicos ou políticos, agiram com eficiência para desmantelá-lo [...] A proposta de

---

[31] Neste trabalho, adotaremos a expressão – Assentamento Precário –, sendo caracterizado por um conjunto de situações, somadas ou não, de fragilidades representadas pela situação socioeconômica dos moradores, como renda média do responsável, anos médios de escolaridade e taxa de alfabetização; pela qualidade das moradias em si, como tipo da construção (alvenaria ou madeira), número de cômodos e a presença ou não de sanitários; pela garantia da posse ou não da moradia e do terreno; e pela situação urbanística de sua inserção – como a presença ou não de redes de infraestrutura, presença de risco ambiental, presença ou não de equipamentos e serviços públicos, assim como de áreas livres e de uso comum. Esta definição consta no Plano Municipal de Habitação de São Paulo, 2016.

[32] BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.218, de 19 de maio de 1946**. Autoriza a instituição da Fundação da Casa Popular. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 1 jul. 2019.

> criação da FCP e uma política habitacional de grande porte para o país no segundo pós guerra expôs a disputa em torno do uso dos abundantes recursos previdenciários, instrumento central do padrão de financiamento da economia brasileira e, em especial dos investimentos estatais no projeto de desenvolvimento nacional [...] Embora em tese, as aplicações em habitação social pudessem integrar o projeto de desenvolvimento nacional, a escassez de capital no período pós - Segunda Guerra exigia seletividade nos investimentos estatais que, entendiam esses gestores, deveriam ser concentrados em programas prioritários – com a implantação da indústria siderúrgica, - deixando em segundo plano o que fosse considerado acessório, como transferir recursos para uma produção habitacional dispersa, como era a proposta da FCP. (BONDUKI, 2014, p. 48-49).

O interesse do posicionamento dos setores dominantes não estava na construção de habitação social, mas sim no processo de industrialização. Os interesses heterogêneos para a destinação de recursos financeiros e a ausência de uma política habitacional impeliam uma renovação ou, até mesmo, uma continuidade para formatar projetos nos moldes dos IAPs, para enfrentar a situação habitacional de forma mais efetiva, pois o déficit habitacional estava posto.

> Já em 1950, na então capital da República (Rio de Janeiro), existiam 186.000 favelados, representativos de 1/13 dos habitantes de toda a cidade. Os favelados do Rio de Janeiro formavam uma população superior a 11 capitais estaduais do país, estando composta sobretudo de homens entre 20 e 39 anos de idade, de maioria negra. [...]No mesmo ano de 1950, revelou-se haver no Brasil perto de 10 milhões de domicílios particulares (37% nas cidades e 63% fora delas), dos quais nada menos de 7 milhões eram construídas com madeira, com pau a pique ou algo semelhante. Não existiam mínimas condições de conforto e de higiene, pois apenas 16% do total de domicílios ocupados no país possuía, naquela ocasião, água encanada, 25%deles tinha iluminação elétrica e 33%era dotado de aparelhos sanitários, achando-se somente 6% dos aparelhos ligados à rede elétrica coletora geral. Em 1950, calculava-se a carência habitacional em torno de 2,4 milhões de casas para todo o Brasil. (VIEIRA, 2015, p. 85).

A questão habitacional estava alarmante, pois, dos 10 (dez) milhões de domicílios existentes no país, 7 (sete) milhões eram construídos com madeira ou assemelhados, mostrando a precariedade habitacional e a ausência de habitabilidade decorrente do não acesso à infraestrutura urbana básica, logo, esses moradores, em sua maioria, negros, viviam em condições de extrema precariedade.

No segundo Governo Vargas (1951-1954), o cenário não foi muito diferente, dado que não se conseguiu estruturar uma política de habitação que tivesse recursos próprios com abrangência em território nacional e articulada com setores competentes, afinal a FCP ficou desprovida das dotações orçamentárias da União nos anos de 1953 e 1954, no montante de Cr$ 340 milhões, algo que não foi divulgado em vida, por Getúlio Vargas, mas sim, após sua morte, pelo então substituto Café Filho e, em decorrência desse não repasse, a FCP teve de desacelerar seu ritmo de produção, construindo somente 491 (quatrocentos e noventa e uma) moradias, em 1954, pois só contava com recursos oriundos do pagamento realizado pelos compradores dos imóveis. Tal "desvio" corroborou o cenário caótico habitacional.

Após a morte de Getúlio Vargas, e com a entrada de Juscelino Kubitschek, que apresentou como proposta o Plano de Metas – 50 anos em 5, a questão habitacional não foi o carro-chefe de seu governo, assim, os IAPs e a FCP permaneceram por mera conveniência para a gestão. Juscelino Kubitschek avivou a área industrial, o que fez aumentar a migração do campo para cidade, mediante um cenário desenvolvimentista.

Na década de 1960, já no governo de João Goulart (1961-1964), vivenciando uma conjuntura de conflitos internacionais e de dessabores entre os setores progressistas e conservadores, que não partilhavam do mesmo discernimento a respeito da habitação popular, buscam estratégias para a problemática habitacional, assim, de acordo com Ribeiro (2006), o setor conservador realiza uma articulação com a Aliança para o Progresso - *U.S. Agency for Internacional Development*[33]*,* que custeou alguns programas habitacionais em âmbito estadual, com grandes dimensões quantitativas e nula qualidade arquitetônica, dentre suas ações, destaca-se a remoção de moradores da zona sul do Rio de Janeiro (área nobre) para um bairro dormitório –

[33] "Aliança para o Progresso foi concebida como um programa americano de ajuda econômica para as reformas sociais, aliado a um conjunto de novas regulações comerciais, especialmente focado na América Latina. Foi preparada por um relativamente grande número de técnicos e acadêmicos, intelectualmente diversificados, liderados por uma equipe exuberante e extremamente autoconfiante quanto aos rumos tomados, o que não garantiu o sucesso do empreendimento, mas, o viabilizou como a pedra de toque da política americana para o continente, por um longo tempo [...] equipe da Casa Branca e o próprio presidente tendiam a ver o Brasil como tendo o poder potencial de controlar ou influenciar os caminhos do continente, em detrimento ou em benefício dos seus interesses. Consequentemente, o país foi alvo de uma grande atenção dos que conduziam o programa." (RIBEIRO, 2006, p. 88- 89).

denominado Cidade de Deus (onde atualmente residem mais de 36 (trinta e seis) mil pessoas[34]), conforme figura 3.

Figura 3: Favela da Catacumba e da Praia do Pinto e a Cidade de Deus.



Fonte: SalaGeo (2017).

No campo progressista, destacam-se algumas iniciativas, como a criação de assentamentos para a população pobre, visando a geração de trabalho e renda no território e mutirões para a autoconstrução de moradia.

Em 1963, foi realizado um seminário, no Rio de Janeiro e em São Paulo, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil e o Instituto de Previdência e Aposentadorias dos Servidores do Estado (IPASE), com o intuito de discutir a questão habitacional brasileira.

> O seminário de 1963 reuniu profissionais de especialidades diversas e anunciou uma pauta que prevalece há meio século. O próprio termo "Re**-** forma Urbana" foi utilizado pela primeira vez naquela ocasião. A questão da habitação aparecia como tema central, orientando diagnósticos e propostas que foram consolidadas em documento resultante do seminário. O problema habitacional era observado

[34] HISTÓRIA DO RIO. **Fatos e fotos de um passado maravilhoso**. Disponível em: https://historiadorio.wordpress.com/. Acesso em: fev. 2018.

> como decorrente das condições de subdesenvolvimento e da desproporção entre renda da população e preços de aquisição ou locação da moradia […] Nas conclusões do evento afirmava-se a **habitação como "direito fundamental do homem e da família**", como "elemento fundamental do padrão de vida", preconizavam-se "limites ao direito de propriedade e o uso do solo", sendo que a Reforma Urbana era definida como *"o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, a ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias" […]* A especulação imobiliária era então qualificada como "sempre antissocial" […] o seminário pautava claramente a "participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades" (AMORE, 2013, p. 26, grifos nossos).

Segundo Amore (2013), 3 (três) propostas foram aprovadas no seminário: **Reforma Legislativa**, **Organização das Comunidade**s e a criação do Órgão **Central Federal**, enquanto instituição gestora de políticas habitacionais e urbanas e, nesse interim, é implementado o Banco Nacional de Habitação (BNH), semelhantemente, com a proposta de criação de um Órgão Central Federal para políticas habitacionais e urbanas

Para além das 3 (três) propostas realizadas, o conjunto de especialistas identificou também a necessidade de criação de planos e fixação de diretrizes urbanas e habitacionais, como:

> […] Tipos e dimensões adequadas à realidade econômica e demográfica, dando conta de soluções diversificadas, relacionadas às realidades regionais, mas não sem considerar a necessidade de "incremento da indústria de materiais de construção e desenvolvimento de processos tecnológicos, tendo em vista a padronização e estandardização desses materiais, e a possibilidade de processos de pré-fabricação. (AMORE, 2013, p. 28).

Todavia, as considerações realizadas no seminário não puderam ser implementadas, devido ao golpe de Estado, no entanto, alguns elementos foram "considerados" no período de redemocratização do país.

1.4 A padronização construtiva das habitações sociais

Em 1º de abril de 1964, o país desperta sob a ditadura, regida pelo governo militar, sob o comando do marechal Castello Branco e com o apoio da elite

conservadora[35] brasileira. Os IAPs sofrem uma fusão, em virtude da instituição de um sistema previdenciário único - o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

> Em 1966, consolidou-se a unificação do sistema previdenciário, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, agregando todos os IAPs e deixando definitivamente de existir diferenças entre os segurados do setor privado da economia quanto à instituição previdenciária que os assistia. (BATICH, 2004, p. 35).

A FCP também sofre modificações, se transforma no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), com o propósito de disseminar uma estratégia de planejamento urbano nas administrações municipais, e articular uma política urbana. E, com a extinção da FCP, institui-se o Banco Nacional de Habitação (BNH).

O BNH, com sede no Rio de Janeiro, entra em cena, em agosto de 1964[36], com a proposta de gerir e financiar uma política de habitação, no fomento da construção e aquisição do imóvel próprio, principalmente para atender à classe mais pobre, e oportunizar empregos e dinamizar o ramo da construção civil.

> Segundo um dos artífices do sistema, o ministro Roberto Campos, "a solução do problema da casa própria tem está particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria; e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem". (D'OTTAVIANO, 2014, p. 257).

A fala do ministro Roberto Campos remete ao discurso proferido no Congresso de Habitação de 1931, considerando a moradia um bem que implica

---

[35] "[...] existem dois tipos de conservadorismo. Por um lado, há o tipo que é mais ou menos universal e, por outro, há o tipo definitivamente moderno, que é o produto de circunstâncias históricas e sociais particulares. Poderíamos chamar o primeiro tipo de 'conservadorismo natural' e o segundo tipo de 'conservadorismo moderno', se a palavra 'natural' não estiver já carregada e diversos significados. Será talvez melhor, portanto, se adotarmos o termo de Marx Weber 'tradicionalismo' para indicar o primeiro tipo; e de modo que quando falamos de conservadorismo 'moderno' trata-se de algo essencialmente diferente do mero 'tradicionalismo'. E neste trabalho, optamos pelo conceito do conservadorismo moderno" (MARTINS, 1986, p. 102).

[36] Regido pela Lei n. 4.380/1964, que institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm. Acesso em: fev., 2018.

moralidade e civilidade. Campos reforça a ideologia da propriedade privada enquanto um reflexo do cumprimento das regras de Estado, afinal, é um novo modelo de regime político e econômico no País, um governo militar. E, segundo Azevedo (1988), a principal motivação para a instituição do BNH foi de base política, posto que, ao promover habitação popular aos pobres, permitia maior simpatia da massa, que levaria a um possível apoio ao regime.

Outrossim, havia a ideia de que a casa própria remeteria a um papel ideológico, “transformando o trabalhador de contestador em aliado da ordem” (AZEVEDO, 1988, p. 109). No comando do BNH, foi posta a deputada udenista Sandra Martins Cavalcanti de Albuquerque, que comungava do mesmo pensamento de Roberto Campos, “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade” (BONDUKI, 2014, p. 63).

O presidente previa a questão habitacional enquanto um grande plano de governo e visualizava que o BNH traria efeitos significativos de cunho econômico:

> [...] estímulo à poupança; absorção pelo mercado de trabalho, de um maior contingente de mão de obra não qualificada; desenvolvimento da indústria de material de construção; fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (empresas de incorporações, escritórios de arquitetura, agências imobiliárias etc.). (AZEVEDO, 1988, p.110).

Realmente, a expectativa econômica era alta: fortalecer a indústria, as empresas privadas; gerar empregos de baixa qualificação; tudo em torno da construção civil e evidenciando a moradia enquanto mercadoria.

> Foi com o Banco Nacional de Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criados pelo regime militar a partir de 1964, que as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança de perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos. (MARICATO, 2013, p. 20).

Logo, a criação do BNH, conexo ao SFH, passa a assumir a gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, e também é implantado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A inserção do FGTS [...] “reanima o sistema financeiro, o qual somente em um ano edificou mais habitações

populares do que a Previdência Social e a Fundação da Casa Popular, durante mais de 20 anos" (VIEIRA, 2015, p. 320).

No período dos IAPs e da FCP, foram financiadas/construídas 175.060 (cento e setenta e cinco e sessenta) mil imóveis (Quadro 4), um número pouco expressivo em face da demanda habitacional vigente, porém, é importante considerar que o recurso para provimento habitacional não era abundante e não existiam setores financeiros específicos para a promoção habitacional, para além da demanda prioritária pobre.

Quadro 4: Promoção de unidades habitacionais por entidades públicas: Brasil - 1930-1964.

Órgão promotor	Plano A Conjuntos residenciais		Plano B	Total
	Unidades projetadas	Unidades construídas	Financiamento para construção ou aquisição	Financiadas /construídas
IAPI - Industriário	37.505	19.779	17.219	36.998
IAPC - Comerciários	18.237	12.917	16.219	29.136
IAPB - Bancários	6.028	5.511	12.347	17.858
IPASE - Servidores públicos	7.510	6.361	s/i	6.361
IAPETC - Transportes e cargas	6.382	3.473	2.917	6.390
IAPM - Marítimos	1.345	1.345	2.451	3.796
IAPFESP -Serviços públicos	3.151	1.603	25.053	26.656
Total IAPs	**80.158**	**50.989**	**76.206**	**127.195**
FCP - Fundação Casa Popular	20.278	19.156		19.156
DHP - Departamento de habitação popular	2.881	755		755
Outros órgãos regionais	10.519	5.954		5.954
Áreas residenciais das cidades novas	24.700	22.000		22.000
TOTAL GERAL	**138.536**	**98.854**	**76.206**	**175.060**

Fonte: Inventário da pesquisa Pioneiros da Habitação Social no Brasil. Nabil Bonduki (2014).

Dessa forma, o foco do BNH era atender à população mais pobre, entretanto, ocorreram alguns descompassos em sua missão: "Infelizmente, o financiamento

imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade" (MARICATO, 2013, p. 20), e ainda cabe ressaltar que o " [...] o mercado de classe média - concentrou 2/3 das unidades financiadas pelo BNH [...]" (ROLNIK, 2009b, p. 33), assim, passou a assumir funções econômicas de estímulo ao capital privado ao invés de seu objetivo – a classe pobre.

Durante o regime militar, as fontes de recursos prevaleceram para garantir o financiamento habitacional de longo prazo. Esse financiamento não se refletiu em qualidade e sim em quantidade, pois o predomínio do aspecto financeiro sobrepôs a qualidade e a necessidade de uma coesão entre a moradia e a cidade, e a política econômica deveria ter equivalência com a política social e não uma sobreposição, afinal não há como realizar uma política pública sem um viés econômico, logo, tem que haver um diálogo entre elas e, como esse diálogo não é profundo, reflete-se nas ações do Estado, nesse caso, na questão habitacional.

> Quando construídas, as moradias populares foram, em sua maioria, implantadas fora das cidades, em periferias distantes e desequipadas e, muitas vezes sob as mesmas condições de irregularidade e precariedade urbanística que marcava o mercado informal popular. (ROLNIK, 2009b, p.33).

Vieira (2015) partilha do pensamento de Rolnik e ressalta que:

> A grande maioria dos seus programas de habitação popular foi executada na periferia das Cidades, com acesso difícil e com natural empobrecimento da família. O empobrecimento, por exemplo, decorre da falta de ocupação para as mulheres, por residirem em locais isolados, de difícil prestação de serviços domésticos. Acrescenta-se a isto o transporte caro e difícil, o que torna a favela muito mais eficiente devido à sua localização. Daí o crescimento do número de favelas. No Rio de Janeiro, em 1965, havia 211 favelas, com 417 mil pessoas (sendo 11,12% da população total). Nesta mesma cidade, 1980, existiam 309 favelas, com mais de 1 milhão e 740 mil habitantes (representando 32,22% da população total). (VIEIRA, 2015, p. 323)

Figura 4: Propaganda do BNH.



Fonte: Nabil Bonduki, 2014.

Bonduki (2014) dialoga com os autores anteriores e destaca:

> Mesmo sem uma pesquisa mais abrangente sobre o período, é possível afirmar que, de maneira geral, as realizações financiadas pelo banco não contribuíram significativamente, na dimensão que seria possível diante dos investimentos realizados, para a qualificação das cidades brasileiras. Salvo algumas exceções relevantes, predominaram largamente grandes conjuntos habitacionais, localizados nas franjas urbanas, que desprezaram a qualidade do projeto, sem respeito ao meio físico, à identidade cultural e à participação popular. Foram empreendimentos desarticulados de uma concepção urbanística [...] comandado pelo setor da construção civil e aos limites dos custos. (BONDUKI, 2014, p. 66)

Percebe-se que o BNH possuía um investimento financeiro capaz de integrar as residências à cidade, entretanto, foi na contramão do direito a ela, construindo unidades habitacionais em regiões desprovidas de infraestrutura urbana básica, culminando em espaços periféricos.

Maricato (2013) destaca que o Brasil perdeu uma grande oportunidade, no período do BNH, em fazer a reforma fundiária, afinal, as cidades continham um contingente populacional bem inferior ao quadro atual, o que facilitaria o processo fundiário.

> [...] o país viveria seu movimento mais forte da produção imobiliária entre 1967 e 1982, atendendo aos interesses dos setores imobiliários e de construção, sem transformar, entretanto, a situação fundiária. Os conjuntos habitacionais de promoção pública preservavam as áreas desvalorizadas, em zonas rurais ou periféricas, alimentando a manutenção de vazios e a expansão horizonta urbana. Dessa forma, a política pública preservava as áreas mais valorizadas para o mercado privado e alimentava a especulação fundiária. (MARICATO, 2013, p. 85).

Os autores citados comungam do mesmo entendimento de que o BNH realizou uma produção maciça de unidades habitacionais com o denominado formato “H”, logo, sem diversidade arquitetônica, com baixa qualidade construtiva, para além da não incorporação das necessidades culturais e regionais da população, e claramente deixando de lado a questão fundiária, fomentando, desse modo, o não acesso à cidade.

Bolaffi e Cherkenzian (1985) ainda assinala que o BNH traça uma política calcada na provisão de propriedade de unidades habitacionais, algo já disseminado pelos programas habitacionais anteriores, como a FCP, ratificando a ideologia da casa própria, uma política pública que primava por responder ao impulso produtivo do setor da construção civil ao invés de priorizar o direito à moradia para a população pobre, pois, com o fetiche da casa própria, a classe trabalhadora informal, com predominância étnica negra, fica excluída do processo, devido aos baixos salários, que resultam em uma vulnerabilidade, precariedade em sobrevivência. Essa classe trabalhadora fica à deriva do acesso à moradia por meio estatal, implicando o distanciamento do sonho da casa própria.

> Esse quadro permaneceu inalterado, tendo sido impactado nos anos 80, pela falência do BNH e queda do nível de investimento no setor e, do ponto de vista político, pelo movimento pela redemocratização do país. A crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, a partir do início dos anos 80, gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais. Este processo teve enorme repercussão no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com a redução da sua capacidade de investimento, gerada pela retração dos saldos do FGTS e da poupança e forte aumento na inadimplência, gerado por um cada vez maior descompasso entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários. Vivia-se o clima da luta pelas eleições diretas para presidente e pela Constituinte, com grande mobilização popular, e a oposição ao BNH se inseria no combate à ditadura (MELO, 1993). Com o fim do regime militar, em 1985, esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH e seus agentes promotores públicos, as Cohabs, passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma nova política habitacional para o país. No entanto, o BNH foi simplesmente extinto em 1986 e seu espólio foi assumido por outro banco, a Caixa Econômica Federal, enquanto as políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte urbano passavam por distintos ministérios. (SANTOS JUNIOR, 2004; MARICATO, 2006; *apud* ROLNIK, 2009b, p.33-34).

A partir do BNH, criou-se um arcabouço da legislação urbanística e uma sólida estrutura institucional, contudo, no setor de habitação popular, não houve um atendimento significativo à população de baixa renda de 0 a 3 salários mínimos, pois primou-se pelas denominadas classes média e alta, que tinham suas moradias construídas por grandes empreiteiras, já as moradias populares eram construídas por empresas de médio e pequeno portes, em processo coordenado e supervisionado pela Companhia Habitacional (COHAB)[37], que adquiriu terras baratas devido à política fundiária – banco de terras – para a construção de conjuntos habitacionais.

> Assim, nas principais cidades brasileiras, as terras adquiridas baixo custo foram ocupadas de forma simplificada, por conjuntos habitacionais com baixa qualidade urbanística e projetos indiferenciados. O exemplo mais eloquente de má utilização desses bancos de terras foi a maneira como foi criada a Cidade Tiradentes,

[37] "As Cohab, empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais, desempenham, na promoção pública de construção de moradias para os setores de baixa renda, um papel análogo ao dos incorporadores imobiliários na produção de residências para as camadas de renda alta. Às Cohabs compete coordenar e supervisionar o trabalho das diferentes agências públicas e privadas que participam da edificação das casas populares, reduzindo o preço das unidades produzidas. Essa redução explica-se pela inexistência do 'lucro do incorporador', que, em geral, eleva substancialmente o preço final da residência enquanto as Cohab, mesmo buscando o equilíbrio financeiro, são remuneradas por uma taxa de administração". (AZEVEDO, 1988, p. 111).

> promovida pela Cohab-SP em São Paulo. Um dos maiores conjuntos habitacionais do país, esse empreendimento foi implantado sem respeitar o meio físico e sem considerar uma necessária avaliação tipológica em função da escala do empreendimento. Localizado a cerca de 35 km no centro da cidade, o local concentra dezenas de milhares de famílias, sem oferta de emprego e sem que tenha sido planejadas áreas comerciais, linhas de transporte coletivo de massa e outros equipamentos essenciais para a vida digna. (BONDUKI, 2014, p. 70).

A construção de conjuntos habitacionais, em terras baratas, distantes do centro urbano, desprovidos de infraestrutura, é reflexo da política fundiária do BNH, pois não considerou, nessa política, estabelecer um regramento mínimo de qualidade e acesso a serviços e equipamentos públicos nas terras a serem destinadas aos conjuntos habitacionais.

> [...] criação do BNH (Banco Nacional de Habitação), o uso dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em financiamentos para a produção e comercialização de empreendimentos habitacionais dinamizou o mercado imobiliário de médio e alto padrão nas cidades brasileiras, provocando grande aumento no preço de terrenos. Dos 4,5 milhões de moradias erguidas com financiamentos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) entre **1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda**, sempre em conjuntos localizados nas periferias urbanas, em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos. Enfim, por não ser cidade. O crédito imobiliário naquele período jamais alcançou a faixa de renda familiar mensal entre 0 e 3 salários-mínimos, que concentrava – e continua concentrando – 90% do déficit habitacional. O resultado foi o aumento da favelização e da autoconstrução em loteamentos precários e irregulares país afora. (ROLNIK; NAKANO, 2009, s/p, grifos nossos).

Além de não constituir planos integrados de habitação à cidade, acarretou somente a construção de unidade habitacional fora da cidade formal, fomentando territórios populosos, loteamentos clandestinos e irregulares, áreas periféricas desprovidas de infraestrutura urbana e com irrisória contemplação de moradia para a população pobre, que representava e ainda representa o maior expoente do déficit habitacional.

> [...] Entre 1960 e 1991, a população urbana cresceu de 32 milhões de habitantes, para 111 milhões de habitantes, com um acréscimo de quase 80 milhões de pessoas nas principais cidades. No período, o

> SFH financiou 4,3 milhões de unidades, das quais apenas **2,4 milhões dirigidas para habitação popular.** Por isso, a autoconstrução da casa própria em loteamentos periféricos e em favelas se alastrou nas principais cidades brasileiras (BONDUKI, 2014, p. 66, grifos nossos).

O aumento expressivo da população culminou em alta demanda por moradia, sendo inevitável dizer que, após a extinção do BNH:

> [...] o acesso à moradia ficou mais difícil para a população pobre. Os recursos despejados no financiamento habitacional alimentaram a especulação fundiária, subsidiaram, especial, a classe média, que deu sustentação ao regime, e transformaram a indústria da construção de edificações (mas não suas características de atraso estrutural). (MARICATO, 2013, p. 85)

De fato, a habitação popular não foi prioridade para o BNH, vez que a ordem econômica se sobrepôs aos interesses da massa. Em novembro de 1986, no governo Sarney, ocorre o fechamento do BNH (Decreto-Lei n. 2.291/1986), devido à crise do SFH, constituindo-se uma reestruturação. Dessa forma, os funcionários foram distribuídos em outros organismos públicos e as principais funções do BNH foram absorvidas pela Caixa Econômica Federal (CEF), sem evidenciar propostas para a questão habitacional popular.

Logo, depara-se com o aumento do valor da terra e uma demanda por moradia bem maior do que a oferta, assim, o gargalo habitacional impunha-se, gritando por soluções tangíveis perante a nova conjuntura - a redemocratização.

1.5 A Política Nacional de Habitação (PNH)

O marco da redemocratização dá-se pela Constituição Federal (CF), de 1988, que propicia o rompimento de paradigmas e viabiliza a redemocratização das instituições políticas no País. Nesse novo cenário, há a participação popular da sociedade civil organizada, bem como a presença dos entes da federação - estados e municípios -, dentre outras formas inovadoras de pensar a política habitacional com a participação e o controle social, exaltando a necessidade de pensar a moradia com acesso à cidade formal.

> As décadas de 1980 e 1990 – marcadas pela crise do SFH e desarticulação da política nacional de habitação, pelo debate em torno de um novo Marco legal capaz de garantir a função social da propriedade e da cidade e pelo agravamento da falta de moradia - se caracterizaram pelo fortalecimento dos movimentos de moradia, que promoveram inúmeras ações mobilizadoras, como ocupação de terras e de imóveis ociosos, exigindo iniciativas concretas do poder público. (BONDUKI, 2014, p. 88).

O período de 1980-1990 é caracterizado, por muitos, sob a lógica economicista, como a “década perdida”, justamente pelo baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a alta da inflação, com as pessoas vivenciando um cenário de pobreza, desemprego, que acentua a desigualdade, revelada pela expansão dos assentamentos precários.

> Os anos 1980 são conhecidos como a década perdida do ponto de vista econômico, ainda que também sejam lembrados como período de conquistas democráticas, em função das lutas sociais e da Constituição Federal de 1988. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.138).

Bonduki (2014, p. 79) ressalta que “a rígida política monetarista dos anos 1990 afetou o crescimento e os níveis de emprego, ampliando a desigualdade, mas garantiu a estabilidade econômica, indispensável para o sucesso do enfrentamento da pobreza”.

Maricato (2013) assevera que os anos de 1990 são revestidos de uma aliança conservadora e pactuada com as forças hegemônicas da globalização. O governo seguia as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), que dificultava o crédito habitacional. A conjuntura propiciou uma nova lógica habitacional para os pobres e:

> O modelo urbanístico de crescimento das grandes cidades foi estruturado pela chamada "lógica da desordem" (KOWARICK, 1980). Neste modelo, fundamental para manutenção de altas taxas de acumulação, o lugar dos trabalhadores na cidade é a autoconstrução de seu próprio habitat em áreas de não cidade. (ROLNIK, 2012, s/p).

A mão de obra oriunda da população dos assentamentos precários se fez presente, por meio de autoconstrução, mutirão, autogestão da questão urbana.

> Esses assentamentos urbanos são ocupados por multidões de pobres que, apesar das dificuldades enfrentadas todos os dias, sobrevivem por meio de táticas e estratégias de interação com o território que

> surpreendem pela vitalidade, inteligência e diversidade. (NAKAMO, 2009, p. 55).

A população pobre sobrevive esperançosa pela moradia digna, enquanto a reforma urbana caminha a passos curtos para uma solução rápida e eficaz para a situação habitacional, indo ao encontro da melodia: "*É devagar! É devagar! É devagar, é devagar, devagarinho"*[38].

E essa morosidade na efetivação da Reforma Urbana é intrínseca ao processo histórico de uma política clientelista, patrimonialista, de priorização dos interesses privados e burgueses em face da demanda social pública.

Enaltecendo a necessidade de articulações sociais, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)[39], que apresentou algumas propostas pertinentes a esse tipo de reforma, foram "resumidas" a dois artigos na CF:

> O artigo 182 define o poder **público municipal como responsável pela política urbana,** define o **Plano Diretor** como o instrumento básico da política urbana, tornando**-**o obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, e indica sanções sucessivas às propriedades urbanas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas: o **Parcelamento e Edificação Compulsórios** e o Imposto Progressivo. O 183 institui a **usucapião especial**, que permite que a propriedade do imóvel utilizado para moradia seja requerida pelo cidadão que exerça sobre ela a posse por pelo menos cinco anos. (AMORE, 2013, p. 43-44, grifos nossos).

Os artigos, mencionados anteriormente, são conquistas sociais, da mesma forma que a moradia só passou a integrar a CF como um direito social por meio da emenda constitucional 26/2000. Cabe ressaltar, que nem todas as conquistas sociais, postas pela CF, estavam sendo "benquistas" por uma parcela da sociedade - classe dominante -, pois:

---

[38] Música do sambista brasileiro, Martinho da Vila, denominada *Devagarinho*, de 1995.

[39] "O MNRU era formado inicialmente por 'setores da igreja de tendência progressista, por setores não governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos urbanos e pelas próprias lideranças de movimentos urbanos' (MARICATO, 2000, p. 143), que se faziam representar por meio de entidades como a Fase (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), a Ansur (Articulação Nacional do Solo Urbano), MDF (Movimento de Defesa dos Favelados), Associação dos Mutuários, Famerj (Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro), FNA (Federação Nacional dos Arquitetos), Federação Nacional dos Engenheiros. Esse rol de entidades dá uma clara dimensão de que os setores das ONGs e das entidades de classe prevaleciam sobre os setores populares, afinal, a dinâmica legislativa exigia que os debates e as proposições de emendas tivessem conteúdos técnicos (AMORE, 2013, p. 41-42)".

> A Constituição de 1988, é assumida como entrave à governabilidade, passando a ser considerada "inconstitucional" e inviabilizadora do Estado, principalmente no que se refere aos direitos sociais conquistados. A perspectiva de universalização dos direitos sociais mínimos, apontados na Constituição, torna-se letra morta, num verdadeiro desrespeito às conquistas constitucionais, ampliando-se, em decorrência, um clima favorável para o clientelismo e favorecimento da corrupção. (SILVA; SILVA, 2011, p. 80).

O cenário pós-CF apresenta alguns entraves, principalmente para os municípios com mais de 20 (vinte) mil habitantes, que precisavam lidar com a política urbana, tendo como instrumento fundamental o Plano Diretor[40], assim, cada município deveria se apropriar de seu território, afinal:

> […] o chão da cidade tem particularidades topográficas, hidrográficas e ambientais que distinguem a geografia das regiões e delineiam sua ocupação - ocupação essa que tem sido dirigida mais pela especulação imobiliária do que por regras urbanas e ambientais […]. (SPOSATI; KOGA, 2013, p.169).

A demanda, portanto, estava posta e precisava ser equacionada, logo, o Plano Diretor poderia ser esse instrumento balizador da questão habitacional, porém:

> [...] Quando os municípios mais progressistas começaram a elaborar seus planos diretores nos anos 1990, a aplicação dos instrumentos de reforma urbana esbarrou na interpretação de que eles precisavam ser regulamentados por lei federal. Esse regulamento, o Estatuto da Cidade, levou treze anos para ser aprovado, período em que os problemas urbanos e sociais se agravaram de forma dramática no Brasil, sem que o governo federal tivesse qualquer iniciativa relevante para enfrentá-los. (BONDUKI, 2014, p. 86).

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)[41] prestou consultorias aos municípios para a elaboração dos Planos Diretores, que ocorreu no início dos anos

---

[40] "O Plano Diretor é uma lei municipal que deve ser elaborada com a participação de toda a sociedade. Ele organiza o crescimento e o funcionamento do município. No Plano, está o projeto da cidade que queremos. Ele planeja o futuro da cidade decidido por todos. O Plano vale para todo o município, ou seja, para as áreas urbanas e para as rurais. Deve dizer qual é o desafio de cada parte do município, sem esquecer, é claro, que essas partes formam um todo. É o Plano Diretor que diz como o Estatuto da Cidade será aplicado em cada município" (SANTORO, 2005, p. 2).

[41] FNRU - formado por entidades, organizações não governamentais, conselhos, organizações de pesquisas ligadas a universidades, movimentos sociais, como a Central de Movimentos Populares (CMP), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), União Nacional de Moradia Popular (UNMP) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), que são consideradas expoentes dos movimentos sociais urbanos.

2000. O foco do FNRU faz-se mediante a conjuntura e após a CF havia um precedente no âmbito habitacional.

> O FNRU passa então a ter como meta central de sua ação a promulgação do Estatuto da Cidade, o que só acontece em 2001, com a promulgação da Lei federal n.10.257/2001, que passa então a regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988. O Estatuto da Cidade também se constituiu como importante conquista na luta pelo direito à cidade, que acabou impulsionando a criação do Ministério das Cidades e da conferência Nacional das Cidades em 2003 e o Conselho Nacional das Cidades, em 2004. (FARAGE, 2014, p. 253).

Explicita-se a necessidade de articular instrumentos e políticas para trabalhar a situação habitacional do Brasil. Conforme Maricato (2014), o período do governo FHC foi marcado pelo movimento neoliberal em consonância com o Consenso de Washington, traçando um novo modelo de gestão, sem a preocupação mais efetiva na área habitacional:

> [...] de fato o governo FHC não conseguiu alavancar uma política habitacional e acabou por gerar, talvez inadvertidamente, um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano [...] A falta de preocupação em produzir unidades novas gerou forte escassez de moradias no país, provocando um crescimento acelerado da população moradora em favelas e assentamentos precários. (BONDUKI, 2014, p.103).

É nesse cenário, após 13 anos de tramitação, que nasce o Estatuto da Cidade, em 2001, por forte pressão do FNRU. O documento prima pelo desenvolvimento urbano para lidar com a questão social nos territórios brasileiros, bem como promove meios técnicos e financeiros para os municípios construírem moradias dignas para a população pobre.

> O Estatuto da Cidade regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal (artigos 182 e 183) e consagra o Plano Diretor como principal campo de formulação da política urbana. Além de ampliar a obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores para além da definição constitucional, o Estatuto submete boa parte dos seus instrumentos à regulamentação ou orientação dos planos diretores locais que, necessariamente, devem abranger todo o município e não mais apenas as suas áreas urbanas. Em síntese, o Estatuto amplia o potencial de intervenção do Poder Público municipal nos rumos do desenvolvimento urbano, define um conjunto de diretrizes a serem obedecidas pelos municípios brasileiros na

> construção das suas políticas urbanas e estabelece um conjunto de instrumentos e indução do desenvolvimento urbano, de regularização fundiária e de gestão democrática da cidade. (BRASIL, 2009, p. 43).

O Estatuto da Cidade elucida diretrizes para o desenvolvimento urbano, enfatizando: o direito a cidades sustentáveis; a função social da propriedade; a gestão democrática; e o direito à moradia. Bonduki (2014) assinala que o Estatuto contribuiu para a gestão participativa, democrática, da cidade, ao impor que todos os projetos e planos urbanísticos passem por processos participativos, contudo:

> [...] o Estatuto desconsiderou a necessidade de compatibilização da legislação urbanística de municípios conturbados ou integrantes de regiões metropolitanas. Outra lacuna foi a omissão a qualquer dispositivo em relação ao parcelamento do solo, que, apesar da sua importância para a maioria dos municípios, continuou sendo regido pela Lei n. 6.766/79, que embora inovadora no seu tempo, precisa ser revista. É necessário reconhecer, ainda, que os instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da cidade são de difícil aplicação, (BONDUKI, 2014, p.103).

Apesar das lacunas, é evidente que o Estatuto inaugurou uma nova etapa na "batalha" pela reforma urbana, com suas ferramentas e diretrizes, sendo um dos instrumentos básicos da política urbana.

Em 2003, é inaugurado o Ministério das Cidades[42] "[...] fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil" (MARICATO, 2014, p. 35).

O Ministério das Cidades é instituído na primeira gestão do governo Lula, e criado no primeiro dia de sua gestão, com o foco em articular as políticas setoriais e enfrentar a questão urbana. Uma das principais atribuições do Ministério "[...] foi estimular a implementação do Estatuto da Cidade, entendido como fundamental para garantir o acesso à terra e viabilizar a produção de habitação social" (BONDUKI, 2014, p.110).

Rolnik (2009b) acrescenta que:

> […] a criação do Ministério das Cidades representava a possibilidade de avançar na democratização da gestão urbana, fazendo dela um dos

[42] O Ministério das Cidades foi extinto em 1º de janeiro de 2019, na gestão presidencial de Jair M. Bolsonaro e suas atribuições foram transferidas ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) resultante da Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019.

> pilares institucionais de sua agenda, ampliando os espaços de democracia participativa, até então experimentados sobretudo no âmbito local. (ROLNIK, 2009b, p. 35)

No mesmo ano, ocorre a primeira Conferência Nacional das Cidades, que agregou 2.500 (dois mil e quinhentos) delegados, entre representantes do poder público das três esferas de poder; entidades; organizações não governamentais (ONGs); movimentos populares; entidades acadêmicas; sindicatos; setor empresarial; e organizações profissionais. A Conferência consegue eleger os conselheiros e instituir o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), em 2004. O ConCidades compõe a estrutura do Ministério das Cidades como um órgão colegiado de cunho deliberativo e consultivo e representa um instrumento de gestão democrática.

> O ConCidades tem por finalidade formular, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e metropolitano, incluindo a integração das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, em consonância com a Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001.[43]

O ConCidades apresenta-se como instrumento relevante para a participação social com foco na formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Após um longo processo de "tentativas", é estabelecida, em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) que, segundo Bonduki (2014), agregou diversos elementos do Projeto Moradia[44].

A PNH incorporou as propostas do Seminário de 1963, do Projeto Moradia (2000) visando promover um olhar amplo para a cidade, tratando especialmente da população pobre que habita nas franjas urbanas das cidades, e que, no decorrer do processo histórico, foi negligenciada e teve que buscar estratégias de sobrevivência em uma sociedade excludente.

Logo, a PNH[45]:

---

[43] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Capacidades**. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Disponível em: http://www.capacidades.gov.br/noticia/298/consulta-publica-sobre-o-conselho-das-cidades. Acesso em: jun. 2018.

[44] "Lançado em 2000, o projeto apresentava propostas em três dimensões – gestão e controle social, projeto financeiro e urbano-fundiário – e o enfrentamento da questão não apenas no âmbito do governo federal, mas considerando o conjunto dos agentes que têm alguma responsabilidade no problema da habitação, em plano público e privado". (BONDUKI, 2009, p. 1).

[45] A Política Nacional de Habitação está fundamentada nos eixos: Direito à moradia; Moradia digna; Função social da propriedade; Questão habitacional; Gestão democrática; Articulação das ações de habitação à política urbana. Além desses eixos fundantes , a PNH possui as seguintes diretrizes:

> [...] visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social […] tem como componentes principais: Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação. (BRASIL, 2004, p. 29).

A PNH prima pelo acesso universal à moradia para todos e estabelece diretrizes e eixos fundantes para sua efetivação.

> O direito à moradia é um dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988, ampliando o conceito para além da edificação e incorporando o direito à infraestrutura e serviços urbanos, **garantindo o direito pleno à cidade**. O solo urbano infra estruturado é o insumo básico para a produção de moradias e, portanto, o planejamento e a legislação de parcelamento do solo podem e devem contribuir para viabilizar o acesso ao solo urbanizado para a população de baixa renda. (BRASIL, 2004, p. 47, grifos nossos).

Garantir a infraestrutura e serviços urbanos não significa “direito pleno à cidade”, e sim uma fração do conjunto que compõe o direito a ela. Colosso (2019) assinala que:

> O Direito à Cidade tem sido mal compreendido como mero dispositivo institucional, enquanto política pública visando a garantir o acesso da população a bens básicos (moradia) e bens da cidade (infraestruturas) existente. Por esta via a noção tem sido implementada sem romper com a reprodução da cotidianidade bloqueada e da urbanização desurbanizante que estão nos fundamentos da sobrevivência da sociedade de classes. Esse é um achatamento de sua potência transformadora, pois desconsidera que gira em torno do termo uma teoria da ação coletiva para a realidade intensamente urbanizada. (COLOSSO, 2019, p. 248).

Desenvolvimento institucional; Mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão de subsídio; Qualidade e produtividade da produção habitacional; Privilegiar ações que induzam à conformidade da produção e à melhoria da qualidade do setor da construção civil; O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; Urbanização de assentamentos precários e produção da habitação; Garantia de que a provisão habitacional, especialmente para as faixas de menor renda, ocorra em áreas urbanizadas, localizadas no interior das porções consolidadas da cidade; Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf. Acesso em: jun., 2018.

Colosso (2019) nos alerta sobre as várias concepções do direito à cidade que versam em relação à liberdade individual de acesso a recursos urbanos, que não refletem o conceito de forma íntegra, pois:

> O Direito à cidade exige uma **transformação social que passa pela revolução urbana**. Isto implicaria pelo menos três fatores: i) uma reinversão da economia política em sentido redistributivo, o que anteriormente Lefebvre denominara de "uso ótimo das técnicas de acordo com as necessidades sociais"; ii) o envolvimento ativo de todos os sujeitos nos processos decisórios (dimensão estritamente política) e, ainda, iii) uma reconfiguração ou reabertura na estrutura de sensibilidade (dimensões estético-políticas). Os dois primeiros podem ser subsumidos à noção de participação - da qual a autogestão é a versão mais efetiva -, já ao último fator se articulam as noções de "obra" e de "reapropriação". Não por acaso, esses conteúdos utópicos são aqueles com os quais, na Crítica da Vida Cotidiana, Lefebvre apostou no "changer la vie" [mudar a vida]. (COLOSSO, 2019, p. 248, grifos nossos).

A PNH traz pressupostos do direito à cidade enquanto gestão democrática (participação e controle social, autogestão) interagindo com os itens I e II, expostos pelo autor, já o item III exige o "direito à obra", uma atividade participante para uma nova reconfiguração de sociedade, ou seja, "o direito à cidade fornece-nos uma estratégia de ação para transformar as condições urbanas produzidas pela lógica da acumulação capitalista em uma prática espacial de emancipação" (ALVES, 2017, p. 10). Portanto, é pensar em uma nova cidade radicalmente democrática, em um sistema não capitalista.

No entanto, nesse momento, atentaremos ao que a PNH (2004) considera direito pleno à cidade, nesse *mix* de direito à infraestrutura e serviços urbanos e que está mais associado à concepção de moradia digna, que o Brasil ratificou com o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966 e, por meio dele foi posto o "conceito" de moradia adequada, enquanto:

> (1) Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças. (2) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo. (3) Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos

> ocupantes. (4) Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde. (5) Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta. (6) Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas. (7) Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural. (UNITED NATIONS, 1991)[46].

Evidentemente que os 7 (sete) pressupostos referentes à moradia adequada ainda não são efetivados em sua plenitude, mas caminhamos (ou caminhávamos[47]) para tal concretização.

1.5.1 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)

Após 13 anos de tramitação[48], em 2005, é promulgada a Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), um marco legal que objetiva a materialização dos princípios que regem a Política Habitacional no tocante ao acesso à habitação para a população de baixa renda.

> Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de: I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. (BRASIL, 2005)49.

---

[46] UNESDOC. Digital Library. **Comentário n. 4 do Comitê sobre os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais referente à definição de moradia digna (adequada)**. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430. Acesso em: jun., 2018.

[47] Considerando o governo atual e sua inerte atuação em prol das políticas públicas, neste caso, a habitacional, especificamente.

[48] "O SNHIS surgiu de um projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1992 [...] A ementa original do Projeto de Lei n. 2.710, de 1992, estabelecia a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular, além de outras providências. A redação final propôs alterações ao projeto, e a nova ementa passou a dispor sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu conselho gestor." (FERREIRA, 2019, p. 6).

[49] BRASIL. **Lei n. 11.124 de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o

O SNHIS tem como objetivo viabilizar o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, por meio de políticas e programas, fomentando uma articulação com as instituições de cunho habitacional.

Em relação ao *modus operandi*, vejamos:

> Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar: I – os seguintes **princípios**: a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social; b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social; c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios; d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade; II – as seguintes **diretrizes**: a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal; b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana; c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social; d) sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados; e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia; f) incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional; g) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e h) estabelecer mecanismos de quotas[50] para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea "a" deste inciso. (BRASIL, 2005)51.

Por fim, o SNHIS possui caráter democrático, descentralizador, e tem como primazia fomentar a construção de moradias dignas para a população pobre e unificar as políticas habitacionais. O SNHIS possui o FNHIS[52], que zela pelos recursos

---

Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: dez. 2019.

[50] As quotas também poderiam ser estendidas à população negra, pois é a população com menor poder econômico e maior densidade demográfica nos assentamentos precários. Contudo, essa discussão, a princípio não cabe neste trabalho.

[51] BRASIL. **Lei n. 11.124 de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: dez. 2019.

[52] De acordo com a Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005, em seu Art. 7º, fica criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e

orçamentários a serem destinados aos programas habitacionais de interesse social, sendo a CEF seu agente operador.

1.5.2 Os recursos financeiros para a efetivação da Política Habitacional

Entre os anos de 2003 e 2008, os recursos habitacionais:

> […] elevaram-se de cerca de R$ 8 bilhões para mais de R$ 42 bilhões [...] pela primeira vez, desde os tempos do BNH [...] nos anos seguintes, os valores aplicados em habitação cresceram de maneira ainda mais acelerada. A elevação dos recursos destinados à produção tornou ainda mais evidente a necessidade de uma maior articulação com a política urbana fundiária, que, entretanto, deixou de ser prioridade do Ministério das Cidades. (BONDUKI, 2014, p. 114).

Existia o dinheiro para a questão urbana, sendo necessária maior articulação com as políticas setoriais para evitar os descompassos, pois os assentamentos precários (favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos) estavam mais em evidência no cenário brasileiro.

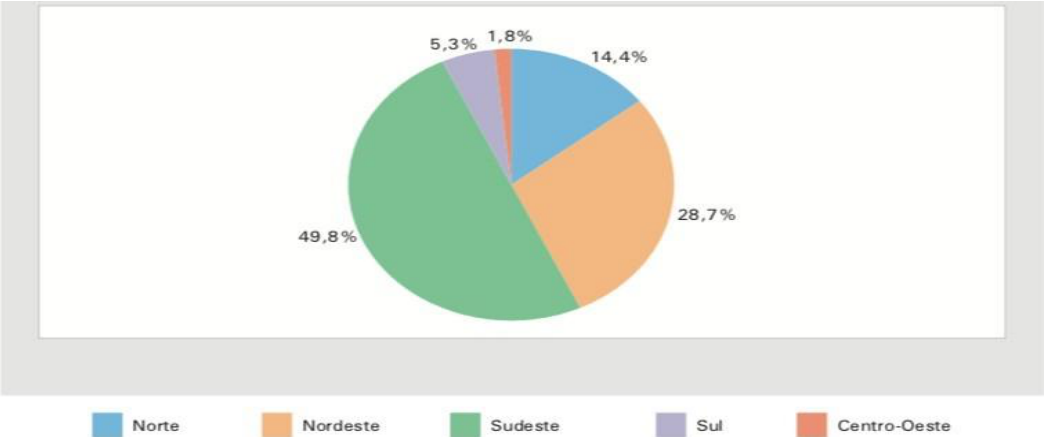
De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as principais regiões do país que concentram o maior número de assentamentos precários, pela ordem, são: Sudeste; Nordeste; Norte; Sul e, por fim, a região Centro-Oeste.

O Gráfico 6 reflete a grande concentração de assentamentos precários na Região Sudeste do País, com a região metropolitana de São Paulo com o maior percentual.

---

gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda [...]. **Art. 11**. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social [...] Art. 16. À Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do FNHIS, compete I – atuar como instituição depositária dos recursos do FNHIS; II – definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades; III – controlar a execução físico-financeira dos recursos do FNHIS; e IV – prestar contas das operações realizadas com recursos do FNHIS com base nas atribuições que lhe sejam especificamente conferidas, submetendo-as ao Ministério das Cidades.

Gráfico 6: Distribuição de domicílios em aglomerados subnormais[53] por grandes regiões – 2010.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

O Quadro 5 também ilustra o cenário de concentração de assentamentos precários por regiões metropolitanas, evidenciando as 20 (vinte) regiões com maior número no Brasil.

[53] O IBGE utiliza a expressão de aglomerados subnormais que, de acordo com esse instituto, significa: […] Conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando, ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: • urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou • precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: jan. 2017.
Neste trabalho não usaremos o termo aglomerados subnormais e sim **assentamentos precários**.

Quadro 5: Concentração de assentamentos precários por região metropolitana.

Região Metropolitana	População Residente em Aglomerados Subnormais	Proporção em Relação à População Total (%)
São Paulo	2.162.368	11%
Rio de Janeiro	1.702.073	14,40 %
Belém	1.131.368	53,90 %
Salvador	931.662	26,10%
Recife	852.700	23,20%
Belo Horizonte	489.281	9,10%
Fortaleza	430.207	11,90%
Grande São Luís	325.139	24,50%
Manaus	315.415	15%
Baixada Santista	287.191	17,90%
Porto Alegre	242.784	6,20%
Curitiba	181.247	5,70%
Grande Vitória	178.209	10,60%
Campinas	160.670	5,80%
Grande Teresina	154.385	13,40%
Distrito Federal e entorno	137.072	3,70%
Maceió	121.920	10,60%
João Pessoa	101.888	8,50%
Aracaju	82.208	9,80%
Natal	80.774	6%

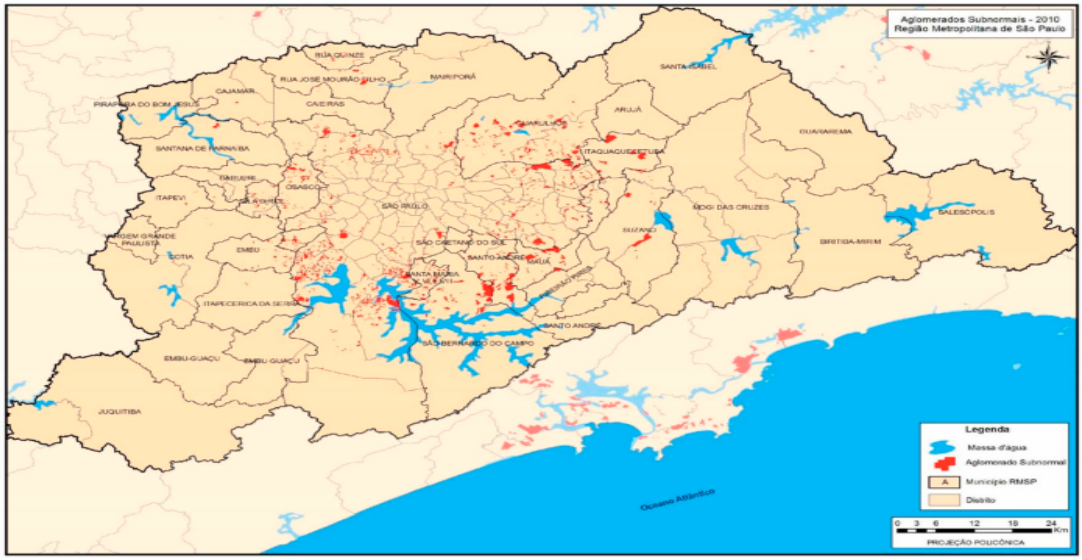
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração própria.

São Paulo lidera, com a região metropolitana concentrando o maior número de assentamentos precários do Brasil. O mapa 4 mostra os polos de maior concentração de assentamentos precários. Na região metropolitana[54] do estado de

[54] A Região Metropolitana de São Paulo concentra 39 municípios e é o maior polo de riqueza nacional. Criada em 1973, foi reorganizada em 2011 pela LC n. 1.139 que instituiu o Conselho de Desenvolvimento e agrupou seus municípios em sub-regiões: Norte: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã. Leste: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano. Sudeste: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Sudoeste: Cotia, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Itapecerica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista. Oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba. O Município de São

São Paulo, em que se destaca a cidade de São Paulo, com um quantitativo significativo de pontos vermelhos em suas bordas.

Mapa 4: Assentamentos precários na região metropolitana de São Paulo.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), a região metropolitana tem perto de 2 (dois) milhões de pessoas vivendo em assentamentos precários, o que equivale a mais de 11% da população sobrevivendo em territórios precários.

Dessa forma, buscando a solidez da PNH, iniciou-se um planejamento, em longo prazo, para enfrentar as problemáticas habitacional e urbana com o auxílio do SNHIS e do FNHIS, que nortearam a construção do Plano Nacional de Habitação (PlanHab):

> [...] criado no ano de 2009 no mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), cujo principal foco era combater o déficit habitacional [...] O PlanHab é um importante elemento utilizado para engrenar a nova política habitacional no Brasil, sendo que este busca alternativas para solucionar o problema do déficit de moradias. Configura-se como um projeto de longo prazo, para o período de 2009 a 2023 instituído por meio da Lei 11.124 de junho de 2005, que lançou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social [...] O PlaHab tem por principal meta "[...] promover as condições de acesso à moradia digna

Paulo integra todas as sub-regiões mencionadas. Disponível em: https://emplasa.sp.gov.br/RMSP. Acesso em: jun. 2018.

> – urbanizada e integrada à cidade – a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda. (MOURA,FERREIRA, 2014, p. 66-67).

Além do Planhab, foi estabelecido o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

> O PLHIS constitui um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. É a partir de sua elaboração que municípios e estados consolidam, em nível local, a Política Nacional de Habitação, de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais. A lei que institui o SNHIS, Lei 11.124 de 2005, prevê, em seu art. 12, que os Estados e Municípios, ao aderirem ao SNHIS, se comprometem a elaborar seus respectivos PLHIS. A apresentação do PLHIS é condição para que os entes federados acessem recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. (BRASIL, 2011. p. 2).

Tais instrumentos resultaram em um Pacto Federativo - a responsabilidade mútua entre cada ente da federação brasileira e os Conselhos de Habitação de Interesse Social (HIS).

1.6 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Durante o processo de consolidação da PNH, evidencia-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído em 2007, com o intuito de promover o desenvolvimento econômico e social, no País, de forma rápida e sustentável, por meio da construção civil e execução de grandes obras de infraestrutura urbana, social e energética.

> O PAC é um programa que tem como propósito o crescimento econômico, o aumento dos postos de emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira, alcançados por meio de um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento. (BRASIL, 2010, p. 32).

O PAC tem papel relevante no funcionamento do SNHIS, por causa dos investimentos do Estado, além de possibilitar melhor condição econômica para a efetivação da PNH.

> As medidas do PAC foram organizadas em cinco eixos: a) investimento em infraestrutura; b) medidas institucionais e econômicas de estímulo ao crédito e ao financiamento; c) desoneração e administração tributária; d) melhoria do ambiente de investimento e; e) medidas fiscais de longo prazo. (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p. 135).

O PAC trouxe medidas importantes para o desenvolvimento do País, no período de crise econômica (2008), mantendo uma economia mais estável, em um contexto neoliberal.

> As opiniões de especialistas acerca do PAC são divergentes em vários pontos, mas principalmente no que se refere à direção política que o governo tomou no seu segundo período, marcado com a divulgação de seu novo programa. Para Kupfer (2007), com o PAC o governo resolveu começar a governar, assim como para Sicsú (2007), que acredita que os montantes indicados no PAC para o investimento público não são absolutamente notáveis, mas são muito superiores àqueles realizados nos últimos anos. As críticas se voltam principalmente para a intervenção pontual na economia e pela não ruptura com os ideais neoliberais. (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p.131).

Conforme salientam Rodrigues e Salvador (2011), de forma primorosa que a principal contribuição do PAC:

> [...] é para a manutenção do sistema econômico estagnacionista que ocorre, sobretudo, por suas medidas de caráter normativo-institucionais, que valorizam a estabilidade econômica e diminuem a atuação do Estado no campo social, deixando-o a mercê da atuação do mercado. [...] o PAC tem se apresentado como um programa pontual que conta com recursos limitados, não está associado com a ampliação, universalização e garantia dos direitos sociais, não visa a igualdade social e distribuição de renda, não altera as altas taxas de juros, que desestimulam os investimentos privados e o aquecimento da economia, além de não alterar a política econômica vigente. Ao contrário, adota medidas para sua manutenção e intensificação. (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p. 152).

Por fim, o PAC trouxe uma movimentação econômica, se comparada a períodos anteriores, sempre abarcando o capital imobiliário, as grandes construtoras, os investimentos privados, os principais beneficiários do programa, dada a concepção neoliberal imbricada nas ações governamentais.

1.7 Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)[55]

O governo federal cria o PMCMV, com a Lei n. 11.977/2009 [56], e destaca:

> Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e II - o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se: I - grupo familiar: unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos que contribuem para o seu rendimento ou têm suas despesas por ela atendidas e abrange todas as espécies reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, incluindo-se nestas a família unipessoal; II - imóvel novo: unidade habitacional com até 180 (cento e oitenta) dias de "habite-se", ou documento equivalente, expedido pelo órgão público municipal competente ou, nos casos de prazo superior, que não tenha sido habitada ou alienada; III - oferta pública de recursos: procedimento realizado pelo Poder Executivo federal destinado a prover recursos às instituições e agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH para viabilizar as operações previstas no inciso III do art. 2º ; IV - requalificação de imóveis urbanos: aquisição de imóveis conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitida ainda a execução de obras e serviços necessários à modificação de uso; V - agricultor familiar: aquele definido no *caput* , nos seus incisos e no § 2º do art. 3º da Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006; e VI - trabalhador rural: pessoa física que, em propriedade rural, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário. (BRASIL, 2009, s/p.).

Portanto, o PMCMV[57] tem como propósito a produção de unidades habitacionais e aquisição de imóveis em áreas urbanas e rurais, para requalificá-las,

---

[55] Durante o processo de construção desta tese ocorreu a extinção do PMCMV, sendo "substituído" pelo Programa Casa Verde e Amarela - Lei nº 14.118/2021.

[56] A Lei nº. 12.424, de 16 de julho de 2011, altera a **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis n. 10.188, de 12 de fevereiro de 2001; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.766, de 19 de dezembro de 1979; 4.591, de 16 de dezembro de 1964; 8.212, de 24 de julho de 1991; e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1. Acesso em: jun., 2018.

[57] Além do PMCMV, também se desenhou o **"**Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades **(**PMCMV-E) que visava atender as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas[...] O Programa funcionava por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora – EO (Associações, Cooperativas, Sindicatos e outros)". BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV-E).** Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/saneamento/progrmas-e-acoes-

via os subprogramas - PNHU e o PNHR. Dessa forma, o programa está focado em reduzir o déficit habitacional, a partir de construções e requalificações de moradias.

Rolnik (2015a, p. 129) complementa que o PMCMV tem "como principal finalidade contribuir para a redução do déficit habitacional no país por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais".

Cabe destacar que o PMCMV foi pensado por um viés econômico, para lidar com a crise do *subprime*[58] americano, uma crise que se refletia em âmbito internacional. Dessa forma, o Ministério das Cidades, então responsável pela formulação e condução da política urbana, articulava a sua construção participativa pensando em um sistema integrado de cidades e Habitações de Interesse Social (HIS), sendo:

> Uma articulação inusitada entre movimentos de luta pela moradia e setores empresariais representados no Conselho Nacional das Cidades estava em curso desde 2008, com o lançamento da "Campanha Nacional pela Moradia Digna – uma prioridade social" , cuja meta era a aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que vinculasse 2% dos recursos orçamentários da União e 1% dos estados, Distrito Federal e municípios aos seus respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social, lastreando permanentemente a política nacional de produção habitacional. Mas o momento parecia exigir respostas mais rápidas. O contexto da **crise econômica**, junto com o enfraquecimento do Ministério das Cidades no seu papel de formulador e condutor da política urbana, levou o governo acolher a proposta do setor da construção civil, apostando no potencial econômico da produção de habitação em massa. Prometia-se construir 1 milhão de casas, num primeiro momento sem prazo definido, investindo 34 bilhões de reais oriundos do orçamento da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), além de recursos para financiamento da infraestrutura e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para financiamento da cadeia produtiva. Com essa iniciativa de caráter anticíclico, previa-se gerar empregos num setor da economia capaz de mobilizar diversos outros setores associados: desde a indústria extrativista e produtora dos materiais básicos da construção civil até a indústria

snsa/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-acoes/1301-programa-habitacional-popular-entidades-phpe#content**.** Acesso em: jan. 2020.

[58] "A crise que se iniciou no mercado imobiliário subprime, no terceiro trimestre de 2008, atingiu seu ponto mais agudo e entrou para a história como a pior recessão, desde 1948, superando em 0,7 ponto percentual a queda do produto interno bruto (PIB) registrada na recessão de 1982, causada pela política de juros altos de Paul Volker. Apesar da severidade da recessão observada nos dois últimos trimestres de 2008 e dois primeiros de 2009, que garantiu essa desafortunada marca histórica à crise das hipotecas *subprime*". (BASTOS; MATTOS, 2011, p.172).

> moveleira e de eletrodomésticos, que é ativada no momento da entrega das chaves. (AMORE, 2015, p.16-17).

O Ministério das Cidades teve a intenção de lançar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que vinculasse um percentual dos recursos orçamentários da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, aos seus respectivos FHIS, com o foco na disseminação da política nacional para a produção de unidades habitacionais, entretanto, a conjuntura não favoreceu o estabelecimento da PEC, pois o governo precisava de algo mais dinâmico, mais rápido, em virtude da crise dos Estados Unidos da América (EUA). Assim, o governo optou por parcerias com grandes empresas das áreas de construção civil com vistas a uma produção maciça de residências, todavia, alavancando a economia, e oportunizando novos postos de trabalho.

Conforme Amore (2015), o programa já́ se tornou um marco histórico, visto que os indicadores quantitativos mostram que o PMCMV já́ atendeu mais famílias do que o BNH, em seus 22 (vinte e dois) anos de vigência:

> [...] os dados quantitativos do déficit habitacional – àquela altura calculado em 7,2 milhões de moradias, **90% delas concentradas nas faixas de renda inferiores a três salários-mínimos**, 70% nas regiões **Sudeste e Nordeste**, quase 30% nas **regiões Metropolitanas** – para afirmar que o Programa o reduziria em 14%. Uma importante novidade em relação às práticas do BNH, que se caracterizou por desvios sistemáticos no atendimento das chamadas “demandas sociais”, era a preocupação com a produção para as rendas inferiores: 400 mil unidades (40% da meta) deveriam ser destinadas a famílias com renda de até 3 salários-mínimos. (AMORE, 2015, p.17, grifos nossos).

O Programa buscou parcerias com o setor imobiliário e da construção civil, já́ que estes poderiam movimentar o mercado de trabalho, com abertura de novos postos de emprego, principalmente no ramo da construção civil, ampliando o acesso à moradia e movimentando a economia.

Figura 5: Residencial América do Sul – PMCMV – Grajaú/SP.



Fonte: Foto cedida por uma moradora do residencial (2020).

É possível perceber quantos avanços e retrocessos aconteceram, ao longo da formulação da política de habitação, seja ela concebida com o olhar paternalista de Getúlio Vargas ou "keynesiano" de Lula, contudo, algo que, em toda a trajetória da habitação, fica evidente, é que a economia foi e é o direcionador de ações do Estado, mesmo que o PMCMV tenha olhado para a classe trabalhadora, deve-se considerar que ainda é um programa com fortes características do neoliberalismo.

> [...] As formulações de políticas sociais foram capturadas por uma lógica de adaptação ao novo contexto. Daí decorre o trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais – privatizações, focalizações/seletividade e descentralização. (DRAIBE, 1993 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 155).

O sistema capitalista encontra-se tão instaurado nas políticas públicas brasileiras, que em toda execução se pensa em lucro, quantidade, e não em qualidade

e acesso à cidade. “O PMCMV estimula o consumo, facilita o crédito individual e reforça valores e a ideologia da propriedade e do consumo” (PAZ, 2014, p. 12).

Em suma, a década de 2000 foi um marco para as questões urbana e habitacional. Partilhando do pensamento de Bonduki (2014), esse período evidencia diversas conquistas legais:

- Estatuto da Cidade;
- Ministério das Cidades;
- Conselho Nacional das Cidades (Concidades);
- Política Nacional de Habitação (PNH);
- Plano Nacional de Habitação (PlanHab);
- Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS);
- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS);
- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e o
- Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Entretanto, a produção habitacional recente reproduziu, em sua maioria, o padrão construtivo do extinto BNH, mediante uma lógica perversa e inversa ao direito à cidade, afinal:

> [...] À medida que a política habitacional – entendida como uma política social – é deslocada para uma lógica de mercado, a busca pelo lucro máximo em cada tipo de empreendimento induz uma escolha locacional baseada no preço da terra. Resultará inevitável a produção de espaços segregados, já que empreendimentos para população de mais baixa renda serão viáveis apenas nos terrenos mais baratos, em geral, nas franjas urbanas desprovidas de “cidade”. (MARGUTI, 2018, p. 124).

Diante do exposto, percebe-se que a lógica econômica sobrepõe o acesso à moradia digna, excluindo o acesso à cidade, seguindo a lógica do capital, cidades para investidores e não para os moradores das periferias.

CAPÍTULO 2 - A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA CIDADE DE SÃO PAULO

Neste capítulo, trataremos da construção socioterritorial da cidade de São Paulo, desde a invasão estrangeira aos Territórios indígenas até a constituição dos bairros nobres aos bairros periféricos.

2.1 Era uma vez... uma cidade chamada São Paulo

A cidade de São Paulo, com seus 465 (quatrocentos e sessenta e cinco) anos de um processo histórico de segregação socioespacial, étnico-racial, de gênero, classe social, foi fundada em 1554, no século XVII, pelos padres jesuítas que adentraram a Serra do Mar, guiados pelos índios Tupis-guaranis, até chegarem ao planalto de Piratininga, uma colina, então considerada como um local ideal para a construção de um colégio - Colégio de São Paulo de Piratininga[59] – e, consequentemente, para a catequização dos índios.

> [...] segundo Kant, a existência dos nativos não tinha qualquer valor para além do de ovelhas [...] Normalmente, pensa Kant, os actos de transgressão praticados por uma pessoa ou por uma nação sobre outra devem ser condenados como ilegais [...] onde existisse um reconhecimento reciproco de que todas as partes envolvidas são governadas pela mesma lei [...] Mas no caso daqueles cuja existência apelidada de selvagem, Kant pensava que não existia qualquer lei nas suas sociedades, nem no interior dos seus países, nem nas suas relações com os intrusos europeus. Esta presunção de que as vidas dos chamados selvagens seriam governadas por caprichos, pelo instinto e pela violência e não pela lei [...]. (MIGNOLO, 2004, p. 688).

[59] "Em 1554, 13 jesuítas, entre os quais José de Anchieta, enviados pelo padre Manuel da Nóbrega, fundaram no planalto um colégio que daria origem à Vila de São Paulo. No dia 25 de janeiro foi celebrada uma missa e, por ser o dia da conversão do apóstolo São Paulo, o colégio recebeu seu nome. Na verdade, o Colégio de São Paulo era uma construção rústica que servia também como moradia dos padres .Situado no alto de uma colina – onde hoje se localiza o Pátio do Colégio, no centro da cidade de São Paulo –, ocupava posição estratégica, o que favorecia a defesa contra os ataques indígenas [...] Depois de instalados, os jesuítas começaram imediatamente a catequese. Segundo o padre José de Anchieta, 'cerca de 130 índios de todo sexo foram chamados para o catequismo e 36 para o batismo, os quais são todos instruídos na doutrina, repetindo orações em português e na própria língua'. As crianças (curumins) aprendiam a ler, escrever e os 'bons costumes pertencentes à política cristã'. Os curumins aprendiam depressa e recebiam atenção especial dos padres, que acreditavam poder, através deles, alcançar as 'almas' adultas". MULTIRIO: História do Brasil: **O colégio dos jesuítas**. Disponível em: http://multirio.rio.rj.gov.br/index.php/estude/historia-do-brasil/america-portuguesa/82-%C3%A1rea-vicentina/8759-o-col%C3%A9gio-dos-jesu%C3%ADtas. Acesso em: ago. 2021.

Os nativos eram vistos como “selvagens” pelos europeus. Inúmeras terras indígenas foram apropriadas indevidamente e seus antigos donos escravizados; submetidos à catequização e alfabetização, desrespeitando-se o modo cultural, biológico e social dos indígenas e enaltecendo a colonialidade do poder.

> A colonialidade é um dos elementos constitutivos e específicos do padrão mundial do poder capitalista. Sustenta-se na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do referido padrão de poder e opera em cada um dos planos, meios e dimensões, materiais e subjectivos, da existência social quotidiana e da escala societal. (QUIJANO, 2009, p. 73).

A imposição da colonialidade do poder acarretou intensa exploração de minérios e escravização indígena[60].

Sutilmente, a cidade ganhava forma e, no entorno do Colégio de São Paulo, fixavam-se novas construções. Em meados de 1850, a cidade ganhava visibilidade, em decorrência do plantio cafeeiro, do adensamento do fluxo de imigrantes europeus, e alteração no sistema escravista.

A primeira ferrovia de São Paulo é a segunda do País, inaugurada em 1867, permitindo a mobilidade na malha ferroviária, interligando Santos a Jundiaí. A cidade de São Paulo vai se transformando, com o passar dos anos, ganhando uma silhueta mais robusta economicamente, ampliando os mercados, principalmente nas áreas têxteis e alimentícias. Fábricas instalavam-se nas proximidades da ferrovia, criando áreas industriais, que, por fim, se transformaram em redutos de inúmeros imigrantes, em virtude da necessidade de mão de obra, “[...] constituindo as grandes regiões operárias de São Paulo: as orlas ferroviárias no leste, oeste e sudeste. Nesses bairros – Lapa, Bom Retiro, Brás, Pari, Belém, Mooca, Ipiranga – se formaram as primeiras colônias de imigrantes. (ROLNIK, 2009a, p. 16).

Havia comércios diversificados de pequeno e médio portes, nas regiões próximas da ferrovia. Segundo Rolnik (2009a), a região do ABC e do município de Osasco também tiveram um surto industrial, no mesmo espaço de tempo que São Paulo. Rolnik (2009a) chama atenção para o primeiro surto de urbanidade, que ocorreu na cidade, devido à instalação de infraestrutura urbana básica, como água encanada, iluminação pública, pavimentação de vias, transporte coletivo – bondes

[60] Que perdurou até meados de 1757, e algumas aldeias indígenas foram transformadas em vilas sob o poder da Coroa portuguesa.

elétricos; entretanto, essa infraestrutura urbana não foi igual em todas as regiões de São Paulo. Na área central da cidade, além da infraestrutura urbana básica, foram construídos espaços de entretenimento diversos, de alto padrão, dentre lojas, bares, teatro, que eram destinados à elite paulistana.

A população pobre dos bairros operários não dispunha de infraestrutura urbana, de equipamentos urbanos e sociais, pelo contrário, a população era reflexo da segregação socioespacial.

> A grande transformação que ocorreu na cidade do café foi, sem dúvida, a configuração de uma segregação espacial mais clara: territórios específicos e separados para cada atividade e cada grupo social. Isso se deu por meio da constituição dos bairros proletários e dos loteamentos burgueses, da apropriação e reforma do centro urbano pelas novas elites dominantes e da ação discriminatória dos investimentos públicos e regulação urbanísticas [...] Dessa forma, por meio de leis que definem um modo de construir ao qual corresponde clara e exclusivamente um segmento social, garantiu-se ao longo da história da cidade que os espaços com melhores qualidades urbanísticas fossem destinados a esses grupos, apesar da imensa pressão representada permanentemente pelo crescimento populacional das massas imigrantes. (ROLNIK, 2009a, p. 18-19).

Durante a Primeira República, o monopólio de serviços públicos era notório, a exemplo da Companhia Light, de capital estrangeiro, que controlava os setores de energia, transporte (Bonde) e a linha telefônica, com preços altos, inviáveis para os pobres, assim, a Light ditava a segregação socioespacial, afinal, deliberava plenamente sobre os espaços que seriam servidos de infraestrutura ou não.

> A segregação socioespacial que produz um confinamento forçado de determinada população é, conforme descrito por Bauman (1999, p.114) uma forma “quase visceral e instintiva de reagir a toda diferença”, particularmente aquelas que não se deseja acomodar na rede habitual de relações sociais. Nesse sentido, a separação residencial nas grandes e megas cidades contemporâneas revelam esse desejo, por parte do grupo dominante, de evitar o contato, a convivência e até mesmo visual, com os segmentos excluídos. (CANETTIERI; PEREIRA; LIBERATO, 2014, p.12).

Dessa forma, os detentores do capital demarcavam as áreas privilegiadas do mercado imobiliário, mantendo as áreas desprovidas de serviços públicos longe dos bairros burgueses paulistanos, de tal modo que era valorizada monetariamente mais a terra habitada pela população rica.

> É a camada de mais alta renda que, ao consumir e valorizar de forma diferenciada o espaço urbano, produz a segregação socioespacial. É preciso ressaltar que é a existência da segregação socioespacial que permite à classe dominante continuar a dominar o espaço produzido, segundo seus interesses. Somente a separação das classes sociais no espaço pode agir como um instrumento de poder para a classe alta. (NEGRI, 2008, p. 130).

Notamos uma divisão espacial: de um lado, a elite, e, do outro, a não elite. Instaurando a segregação socioespacial, ou a "segregação residencial[61] na sociedade", termo usado como sinônimo de segregação socioespacial.

Conforme Lefebvre (1999), a segregação socioespacial é um fenômeno de cunhos social e espacial, e deve considerar três elementos para sua análise: o valor do chão e das pessoas que habitam nesse solo; a questão da sociabilidade dos habitantes; a composição de territórios homogêneos cultural, social e financeiro, ou seja, trata-se de condicionantes que organizam o espaço urbano.

> [...] Manuel Castells analisa o processo de segregação socioespacial como reflexo da distribuição espacial das diversas classes sociais, de acordo com o nível social dos indivíduos, sendo que esta tem determinações políticas, econômicas e ideológicas. (NEGRI, 2008, p. 136).

Os bairros burgueses vão se formando mediante as características dos seus moradores brasileiros e estrangeiros. E o desenho de um bairro elitizado reflete-se em um espaço arborizado, com ruas largas, imerso na infraestrutura; bairros estritamente residenciais, para o conforto de seus residentes.

A Figura 6 retrata um bairro de pessoas ricas como "[...]aquele cujas mansões se fecham em muros, exibindo sua imponência nas avenidas largas e iluminadas, amplos espaços para uma seleta e íntima vida social" (ROLNIK, 2009a, p. 18).

---

[61] "Para Castells, a segregação residencial tem uma expressão forte quando há uma tendência à diferenciação social, refletida no espaço de forma muito aguda. Assim, o autor a define como sendo "a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia." (NEGRI, 2008, p.136).

Figura 6: Bairro Higienópolis[62] – ano 1900



Fonte: São Paulo in Foco[63].

Contudo, Rolnik (2009a) ainda especifica que:

> Nos bairros populares, a paisagem é feita de lotes super ocupados horizontalmente, formando becos e vilas, entremeados por galpões industriais, ocupando várzeas pantanosas e inundáveis no entorno das ferrovias. Exiguidade de espaços provados, profusão de espaços semipúblicos densamente ocupados: corredores, ruas internas e pátios. Geralmente, há barros nas ruas, esgoto a céu aberto e bonde na via principal. (ROLNIK, 2009a, p. 18).

Enquanto a burguesia desfrutava do conforto em seu bairro residencial, a classe operária deparava-se com um cenário totalmente oposto, em meio a fábricas, poluição, ruas estreitas, casas sobrepostas, comércios e sem infraestrutura urbana básica. Na Figura 7, é possível visualizar o cotidiano em um bairro não burguês.

---

[62] O bairro de Higienópolis foi o primeiro a receber encanamento doméstico e a ter esgoto.

[63] SÃO PAULO in foco. **O primeiro bairro a ter esgoto e encanamento doméstico**: A História do Higienópolis. Disponível em: http://www.saopauloinfoco.com.br/bairro-higienopolis/. Acesso em: abr. 2019.

Figura 7: Cortiço - Bairro do Brás – 1950.



Fonte: Fotografia Brasileira em 30 imagens[64] Crédito: Peter Schier. Coleção Pirelli. Acervo MASP.

A administração da cidade refletia a elite paulistana, que se mantinha no poder através das diretrizes da Constituição Republicana que determinava o perfil do eleitor: homem; branco; brasileiro; acima de 21 anos; e alfabetizado, indo na contramão do perfil populacional da época, pois esse perfil não retratava a sociedade. A maioria da população era composta por negros, estrangeiros e analfabetos.

O perfil imposto não permitia à população escolher um dirigente que a representasse e muito menos suprisse a sua demanda social, ou seja, os serviços públicos básicos, evidenciando-se que "[...] existem duas ou diversas cidades dentro da cidade. Esse fenômeno é o resultado da oposição entre níveis de vida e entre setores da atividade econômica, isto é, entre classes" (SANTOS, 1989, p. 185).

A burguesia deliberava sobre a forma de investimento dos recursos da cidade, contemplando os bairros ricos, elitizados e, dessa forma, acentuando a pobreza, fazendo com que o pobre, cotidianamente, se deslocasse para as franjas urbanas da cidade, locais desprovidos de serviços públicos. Essa migração espacial era imposta, visto que, o pobre não tinha condições de residir em locais com infraestrutura urbana de qualidade, ainda mais na região central, em que foi disposta a proibição de cortiços e levou a população oriunda dessas habitações a percorrerem longas distâncias a fim

[64] GLOBO. Fotografia brasileira em 30 imagens. G1. Disponível em: http://especiais.g1.globo.com/pop-arte/2015/fotografia-brasileira-em-30-imagens/. Acesso em: abr. 2019.

de achar um lar, nos extremos da cidade, principalmente da zona leste e da zona sul da cidade de São Paulo.

De acordo com Maricato (2000), as reformas urbanas ocorridas no País, em diversas cidades brasileiras, principalmente no final do século XIX e início do século XX, remontam para um urbanismo moderno “à moda” da periferia, com a implantação de um mercado imobiliário em prol da burguesia. Sendo assim, a população pobre era excluída desse processo e obrigada a ir para as franjas da cidade, afinal, a reforma urbana nesse período apregoava uma mudança no saneamento ambiental, embelezamento e na expansão da segregação espacial.

Logo, se constituía o denominado perímetro urbano, que demarcava os espaços a serem destinados à infraestrutura urbana, sem a priorização dos bairros pobres.

> A segregação socioespacial tornou-se corrente no espaço urbano, consolidando as diferenças e contradições no investimento do Estado nos bairros das diferentes classes sociais que os disputam, relegando a um segundo plano as classes mais pobres da sociedade e aumentando a precariedade da forma como vivem, sem que o Estado consiga de alguma maneira intervir. Considera-se, ainda, como um fenômeno essencialmente espacial, e não como um mero reflexo das diferenças sociais, mas um espaço que é produzido e organizado de acordo com os interesses das diferentes classes. Parte-se do pressuposto que é a desigual distribuição espacial das classes sociais que causa o aumento das diferenças sociais e, a partir do momento que esta distância social adquire uma expressão espacial através da estruturação do espaço urbano, acontece a segregação socioespacial. (NEGRI, 2008, p. 148).

A Companhia Light corroborava o estado de segregação socioespacial na medida em que não adequava o serviço de transporte oferecido, afinal, o crescimento populacional era vertiginoso, causando transtorno para a população na mobilidade urbana, assim, “[...] em 1924, entraram em cena os primeiros ônibus clandestinos [...] seriam competidores para os Bondes (qualquer semelhança com a entrada de peruas na São Paulo contemporânea não é mera coincidência)” (ROLNIK, 2009a, p. 29-30).

Contudo, o auge da insuficiência de gestão da Light[65] acontece em 1929, quando uma enchente atinge os bairros nobres e os periféricos, que já sofriam com inundações, desde 1919. Então, quando a má gestão não afetava a classe burguesa,

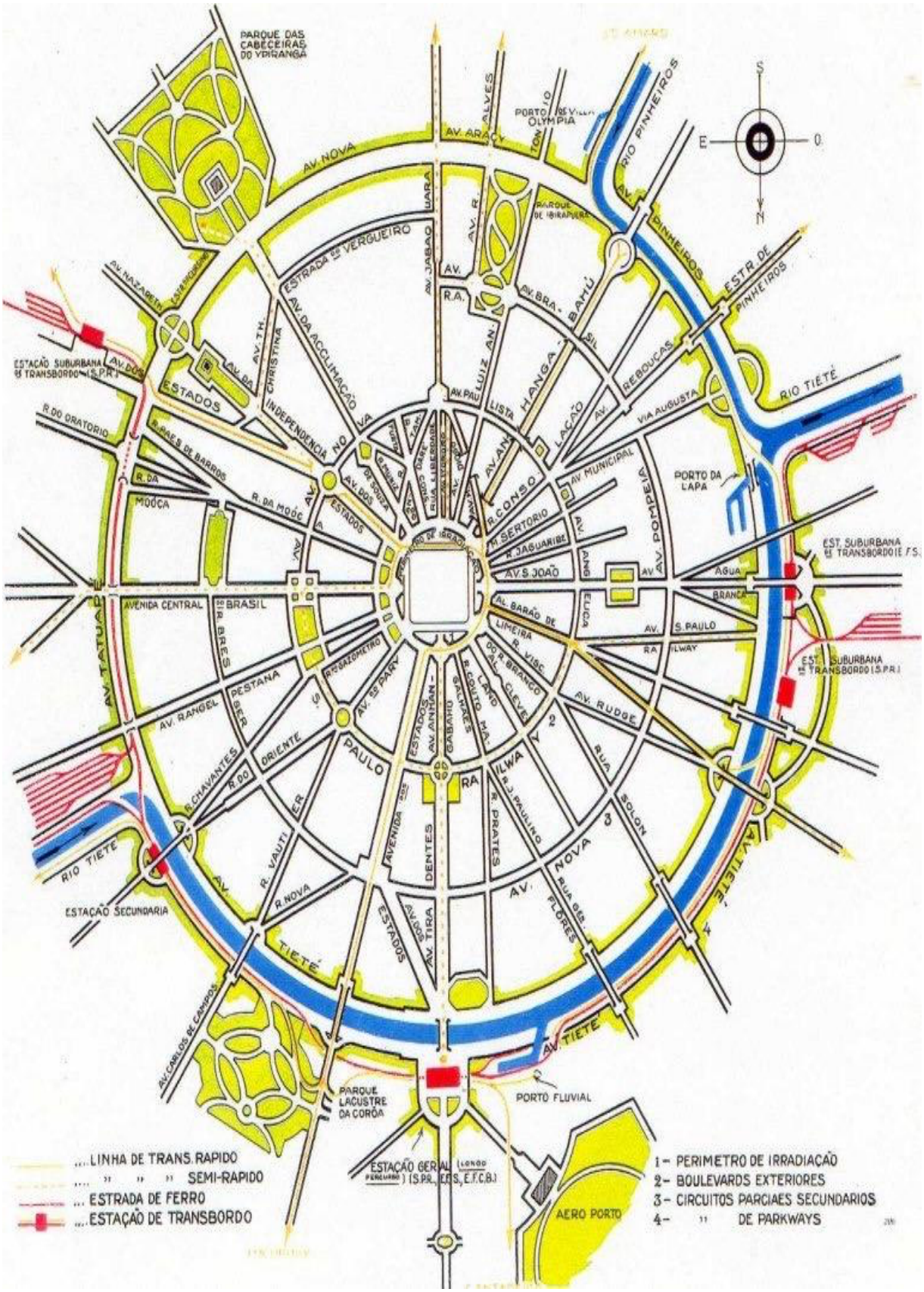
[65] Dada a condição vulnerável da várzea e do sistema Light de estações elevatórias e reservatórios, sempre mantidos num nível máximo, qualquer chuva de verão mais intensa resultava em enchentes. (ROLNIK, 2009a, p. 31).

não ocorriam grandes restrições à Companhia, porém, quando passa a atingir a elite, tornou-se necessário tomar uma atitude mais eficaz. Nesse cenário, a Companhia faz uma proposta para a renovação de seu contrato com o Governo, porém, a proposta da Light, em ampliar as linhas de transporte, instalar um metrô na região e ser a detentora do monopólio dos serviços, não foi acolhida, em sua maioria, pelos políticos, que pregavam a defesa do papel do Estado no fornecimento de serviços públicos.

De acordo com Rodrigues (2011), em oposição ao plano da Light de infraestrutura de transportes da cidade, o engenheiro Francisco Prestes Maia propõe o Plano Maia[66] – plano de avenidas para a cidade de São Paulo, sugerindo que a cidade se organizasse a partir de um sistema radial perimetral que, segundo o engenheiro, equacionaria o problema de congestionamento da região central e traria uma expansão ao centro, com a construção de avenidas e viadutos que transcenderiam as barreiras físicas, da mesma forma que as “radiaes”, um sistema de ligação sobre pneus, atingiriam os quadrantes da cidade, com o planejamento das marginais – Tietê e Pinheiros –, e adaptações nas linhas férreas ao novo traçado da cidade, remodelando o sistema viário de São Paulo.

[66] “A contratação do Plano de Melhoramentos Urbanos ao engenheiro Prestes Maia vem responder, portanto, aos anseios do poder econômico e político local, especialmente aqueles setores ligados à indústria, à atividade imobiliária e, posteriormente, ao setor de transportes, que viam na ampliação da malha urbana e na redinamização imobiliária do centro da cidade oportunidades valiosas (e que efetivamente se confirmaram) de negócios altamente rentáveis. As pressões no sentido da contratação de um plano urbanístico que atendesse no médio e no longo prazo especialmente aos interesses desses três setores – industrial, imobiliário e de transportes – se fizeram presentes, efetivamente, desde o início da década de 1930.” (RODRIGUES, 2011, p. 129-130).

Mapa 5: Modelo esquemático do Plano de Avenidas.



Fonte: Prestes Maia, 1930. Acervo da biblioteca da FAU-USP.

Certamente, o Plano Prestes Maia[67] foi desenhado mantendo a lógica de privilégio territorial, ou seja, as principais avenidas implantadas em territórios não periféricos. “A segregação não é simplesmente e somente um fator de divisão de classes no espaço urbano, mas também um instrumento de controle desse espaço” (NEGRI, 2008, p.135).

O Plano Prestes Maia atendeu aos interesses da classe dominante, sendo executado durante sua estadia na prefeitura de São Paulo, de 1938 a 1945, e também os seus sucessores deram continuidade aos projetos viários, como a construção das vias marginais dos rios Tietê e Pinheiros.

A população pobre, em sua maioria, não possuía automóveis, para se deleitar nas vias planejadas da cidade. Para a população empobrecida, a circulação pela cidade se dava por meio de ônibus a diesel, que foi uma estratégia barata e acessível imposta às pessoas pobres para circular longamente pela cidade, configurando um modelo rodoviarista de transporte sobre pneus.

> Desse meio século e urbanismo em São Paulo, pode-se dizer que os planos e intervenções se fizeram sentir sobretudo nas áreas centrais e nas várzeas: houve a implantação de áreas de lazer e recreação concretizadas nos parques, nos passeios públicos, no ajardinamento e *aformoseamento* das praças. Implantaram-se serviços públicos de abastecimento de água, coleta de esgotos, iluminação pública, transportes coletivos, circulação, limpeza e segurança pública. Construíram-se prédios públicos e, para tanto, demoliram-se casas, igrejas e lojas. Houve uma preocupação com a salubridade, executando-se vários aterros, canalizando córregos e iniciando-se a retificação dos rios Tamanduateí, Pinheiros e Tietê. Para a periferia inexistiam projetos. (CUSTÓDIO, 2004, p. 93).

Nega-se, à população não rica, o direito à cidade, na medida em que as pessoas são submetidas a um deslocamento de horas, entre o seu local de trabalho e a sua residência, “pobre precisa vir ao centro para trabalhar e servir, mas morar ali? Não, aí já é vandalismo” (BOULOS, 2015, p. 36). O espaço onde habita a população pobre também não possui infraestrutura básica, não tem segurança pública, não tem

---

[67] “Grosso modo, seu projeto constituía-se pela implantação do modelo radial-perimetral, formado por três circuitos: 1) o do Perímetro de Irradiação; 2) o das vias férreas transferidas para as marginais, tendo seus antigos leitos transformados em avenidas; 3) o circuito de parkways, em que a avenida mais importante é a Tietê. São esses os principais elementos estruturadores do Plano de Avenidas. Os dois últimos dizem respeito diretamente ao uso das várzeas” (CUSTÓDIO, 2004, p. 89).

espaços arborizados, áreas de lazer, e sim uma aglomeração de pessoas sobrevindo a um sistema capitalista excludente e segregativo.

"O modelo das casas autoconstruídas na periferia desequipada evitava a desvalorização das regiões centrais, ao mesmo tempo que tirava o peso do pagamento do aluguel do custo de vida dos trabalhadores" (ROLNIK, 2009a, p. 33).

> Foi assim que surgiram e se expandiram as periferias da cidade, numa jogada de mestre e sempre com apoio do estado, os agentes imobiliários conseguiram, ao mesmo tempo, tirar os pobres do convívio nos bairros centrais, ganhar um bom dinheiro com loteamentos clandestinos na periferia e reservar áreas intermediárias para a especulação. Nessas áreas estabeleceram-se depois os verdadeiros nichos da elite paulistana. (BOULOS, 2015, p. 36).

O planejamento territorial hegemônico mantém os espaços privilegiados da cidade para quem detém o capital, mantendo, dessa maneira, a lógica do mercado e da segregação entre os ricos e os pobres. Por fim, a infraestrutura de transportes da cidade é um reflexo dessa lógica perversa, afinal:

> [...] a maioria dos investimentos públicos é voltada para os bairros da classe de mais alta renda e, como os bairros da classe de baixa renda localizam-se em sua maioria longe do centro e das classes altas, os investimentos públicos acabam chegando – quando chegam – de maneira bastante precária. E isto se reflete nos índices de instrução, de saúde, entre outros. (NEGRI, 2008, p. 136).

A partir da crise da década de 1920, há um declínio da oligarquia do café paulistano:

> [...] a partir de 1929, os cafeicultores, os sócios minoritários dos bancos estrangeiros, não tiveram mais como manter o preço do produto. A crise de 29 fez com que os preços internacionais caíssem bruscamente, além de haver retração do mercado [...]. Assim, o processo de industrialização-urbanização iniciava uma nova etapa. (BERNARDO,1998, p. 27).

Conforme Maricato (2013):

> A economia manteve seu epicentro no setor agrário exportador até 1930, quando ocorre o que Florestan Fernandes denomina a revolução burguesa no Brasil. O Estado passa então a investir decididamente em infraestrutura para o desenvolvimento industrial avisando a substituição de importações. A burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verificasse uma ruptura

> com os interesses hegemônicos estabelecidos. Essa ambiguidade entre ruptura e continuidade, verificada em todos os principais momentos de mudança na sociedade brasileira, marcará o processo de urbanização com as raízes da sociedade colonial, embora ele ocorra em pleno século XX, quando formalmente o Brasil é uma República independente. A questão fundiária, que ocupou um lugar central nos conflitos vividos pelo país, no século XIX, se referia fundamentalmente ao campo. A crescente generalização da propriedade privada da terra, a partir de 1850, com a confirmação do poder político dos grandes proprietários nas décadas seguintes, e a emergência do trabalho livre, a partir de 1888 (acontecimentos que estão interligados como já foi demonstrado por muitos autores), se deram antes da urbanização da sociedade. No entanto, a urbanização foi fortemente influenciada por esses fatores: a importância do trabalho escravo (inclusive para a construção e manutenção dos edifícios e das cidades), a pouca importância dada à reprodução da força de trabalho mesmo com a emergência do trabalhador livre, e o poder político relacionado ao patrimônio pessoal. (MARICATO, 2013, p. 18)

Com a Revolução de 1930, emerge uma mudança na política – a fase industrial - e a burguesia agrário-exportadora perde sua hegemonia para a burguesia industrial. Nesse período, há a intervenção do Estado no sentido da industrialização, com um novo cenário político-econômico, porém, o Estado ainda mantém uma relação de “proteção” com os burgueses agrários, sustentando privilégios. De acordo com Maricato (2004), o Estado ignora a reforma agrária, mantém a base fundiária agrária inatingível, não regulamenta o trabalho no campo, como ocorrerá com o trabalho urbano, à época. Essas medidas demonstram como o Estado sustenta uma relação dúbia com os burgueses agrários e industriais.

Essa transição do período cafeeiro para a fase industrial exacerba uma migração interna no país, “partindo do Nordeste, uma imensa massa busca trabalho nas cidades” (MARICATO, 2004, p. 35). São pessoas pobres em busca de melhores condições econômicas e sociais nas grandes metrópoles brasileiras.

> Essas massas urbanas pobres tornaram-se, também, cada vez mais numerosas. A evolução demográfica do Brasil foi espetacular, entre os anos 1959 e 1980, na medida em que a população do país passou, em 30 anos, predomínio rural (pelo recenseamento de 1950, 64% da população ainda moravam no campo) ao predomínio urbano (pelo recenseamento de 1980, 68% da população já moravam nas cidades). O crescimento urbano, daí resultante, foi explosivo – a população das cidades multiplicou-se por 4,2 entre essas duas datas – principalmente através do crescimento das favelas, dos loteamentos periféricos sem qualquer infraestrutura e da expansão dos cortiços, conferindo ao

> fenômeno da pobreza urbana uma amplitude sem precedentes. (VALLADARES, 2005, p.127).

No Quadro 6, é possível visualizar a evolução demográfica apontada por Valladares (2005).

Quadro 6: População nos censos demográficos, segundo as grandes regiões e as unidades da federação - 1872/2010[68]

Região	Grandes Regiões e Unidades da Federação	1872[1]	1890[1]	1900[1]	1920[1]	1940[1]	1950[1]	1960[2]	1970[2]	1980[2]	1991[3]	2000[3]	2010[3]
	BRASIL	9.930.478	14.333.915	17.438.434	30.635.605	41.236.315	51.944.397	70.992.343	94.508.583	121.150.573	146.917.459	169.590.693	190.755.799
N	Região Norte	332.847	476.370	695.112	1.439.052	1.627.608	2.048.696	2.930.005	4.188.313	6.767.249	10.257.266	12.893.561	15.864.454
NE	Região Nordeste	4.638.560	6.002.047	6.749.507	11.245.921	14.434.080	17.973.413	22.428.873	28.675.110	35.419.156	42.470.225	47.693.253	53.081.950
SE	Região Sudeste	4.016.922	6.104.384	7.824.011	13.654.934	18.345.831	22.548.494	31.062.978	40.331.969	52.580.527	62.660.700	72.297.351	80.364.410
S	Região Sul	721.337	1.430.715	1.796.495	3.537.167	5.735.305	7.840.870	11.892.107	16.683.551	19.380.126	22.117.026	25.089.783	27.386.891
CO	Região Centro-Oeste	220.812	320.399	373.309	758.531	1.093.491	1.532.924	2.678.380	4.629.640	7.003.515	9.412.242	11.616.745	14.058.094

Fonte: Censo IBGE 2010.

Percebe-se que, na década de 1870, a concentração populacional mais expressiva encontrava-se na região Nordeste do país, uma região rica em lavoura; na sequência, as regiões Sudeste; Sul; Norte; e Centro-Oeste. E, com o passar dos anos, a região Sudeste torna-se mais robusta, com maior contingente populacional, por concentrar as áreas mais desenvolvidas do país, como a cidade de São Paulo, que teve um crescimento vertiginoso, fruto do processo de industrialização (Quadro 7).

Quadro 7: Crescimento demográfico do município de São Paulo.

Anos	**Município de São Paulo**	
	População	Taxa de Crescimento [1]
1872	31.385	
		4,1

[68] IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: jan. 2017.

1890	64.934	
		14,0
1900	239.820	
		4,5
1920	579.033	
		4,2
1940	1.326.261	
		5,2
1950	2.198.096	
		5,6
1960	3.781.446	
		4,6
1970	5.924.615	
		3,7
1980	8.493.226	
		1,2
1991	9.646.185	
		0,9
2000	10.434.252	
		0,8
2010	11.253.503	

[1] Taxa de Crescimento Geométrico Anual.
Fonte[69]: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo.
Base: IBGE, Censos Demográficos.

A cidade de São Paulo, que não tinha muita visibilidade até a metade do século XIX, exala proeminência e o risco de se tornar uma cidade fantasma, em meados de 1870, aos poucos desaparece, à medida que o café se torna o carro-chefe[70] da economia da área. Vale ressaltar que o plantio cafeeiro já estava presente no Brasil há muito tempo e sua exportação já era realizada desde o século XVIII, porém, em meados de 1820-1830, o Brasil torna-se o grande produtor mundial de café (até 1929), e a economia do país basicamente provinha da exportação do café.

A cidade de São Paulo passa a despertar interesse de trabalhadores brasileiros de diversas regiões do país[71] e dos imigrantes. Apesar de o processo de

[69] SÃO PAULO. (município). **Histórico Demográfico do Município de São Paulo**. Disponível em: http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/tabelas.php. Acesso em: maio 2019.
[70] A área de cultivo do café se torna o grande centro no cenário econômico e político para a cidade de São Paulo por abrigar os grandes barões do café, como a Família Prado, políticos, empresários, trabalhadores, dentre outros. Cabe ressaltar que esse grande sucesso econômico adveio do suor dos africanos escravizados que durante quase quatro séculos contribuíram para riqueza do país.
[71] Cabe considerar que algumas regiões do Brasil estavam passando por dificuldades econômicas, como o Nordeste, em virtude da seca.

industrialização[72] não ter emergido em São Paulo e sim em outras cidades, como Salvador, Rio de Janeiro, a cidade paulista passa a abrigar inúmeras fábricas, principalmente no ramo têxtil, e por possuir transporte sobre trilhos, atrai a atenção dos empresários, devido à facilidade de movimentação das mercadorias, além de vasta mão de obra.

A imensa pujança econômica na cidade chama atenção de migrantes de todos os pontos do país, logo, a população da cidade vai aumentando gradativamente.

Os imigrantes construíram impérios, na cidade de São Paulo, como a família Matarazzo, e, em meados de 1930, inúmeras fábricas pertenciam a estrangeiros. A expansão da cidade de São Paulo foi notória: do café, das indústrias tradicionais do ramo têxtil, de calçado, alimentícia, de mobiliário, bebida, fumo, aos setores metalúrgicos, químicos, de expansão energética, de atividades terciárias e também da construção civil, de forma modesta, apesar da grande necessidade habitacional (ainda notória). Enfim, a cidade foi crescendo, tanto no aspecto demográfico quanto nos setores econômicos.

Essa São Paulo estrangeira, negra, nordestina, interiorana, mineira, chega, em 1960, como a cidade mais populosa e mais rica do Brasil. Logo, o medo de se tornar uma cidade inóspita desaparece, mas a segregação socioespacial permanece, à medida que é fortalecido o privilégio de vínculos entre poder econômico e poder administrativo.

2.2 O crescimento populacional e a escassez de terra na cidade de São Paulo

A cidade de São Paulo, com seu crescimento exponencial, deparou-se com a falta de terras, ocasionando um movimento de casas em territórios extremos da cidade; um processo de verticalização, de expansão das desigualdades sociais e da segregação.

> A verticalização não é mais uma caraterística do Centro, mas também da periferia, e não apenas no que diz respeito aos conjuntos habitacionais: na luta pela terra escassa, os cômodos crescem

[72] "O processo de industrialização, no Brasil, deu-se integrado à expansão da cultura do café, que toma impulso a partir de 1830. As primeiras industriais têxteis instalaram-se em Salvador, ou arredores, a partir de 1844, mas o seu desenvolvimento iria se concentrar no Centro-Sul, região de produção cafeeira." (MARICATO, 2004, p. 24).

> verticalmente. Nessa arquitetura, o quarto fica em um andar e a cozinha em outro; ou então a construção sempre termina em laje, não para servir como quintal, mas para abrigar no futuro um novo cômodo para um parente ou uma nova família (SPOSATI; KOGA, 2013, p. 24).

A arquitetura vertical é reflexo da escassez de terra na cidade; verticalizar para caber mais e tal escassez é fruto de um processo de colonização, uma divisão desigual do espaço. Cabe destacar que a cidade que emerge fora da cidade formal é fruto de um planejamento. “A trajetória do planejamento urbano no Brasil não pode ser entendida fora do contexto das diferentes perspectivas em relação à responsabilidade do Estado para lidar com os problemas urbanos” (RANDOLPH, 2007, s/p).

Miraftab (2016) deslinda a necessidade de repensar o planejamento enquanto profissão e ideia, pois é parte integrante da crise contemporânea. É necessário imaginar ações de descolonização que tornem possível um urbanismo humano, não segregado. A autora ainda enfatiza que o planejamento está se defrontando com uma crise de identidade, de legitimidade, fruto de sua “esquizofrenia profissional”.

> Daí, portanto, a necessidade de um novo tipo de planejamento, de um novo significado e de uma nova imaginação. O planejamento progressista necessita romper com os postulados que o conduziram a tal crise existencial. Necessita de uma virada ontológica na teorização das práticas de planejamento (MIRAFTAB, 2016, p. 363-364).

Afinal, o planejamento, enquanto profissão, prima em atender ao bem público, porém, os planejadores profissionais acabam servindo ao bem privado. Embora o planejamento seja pensado para uma “melhoria coletiva”, para um bem comum, às vezes (muitas), a ação impacta diretamente a população mais pobre, em detrimento de um bem maior, que será “usado” principalmente pela elite, a exemplo da remoção de moradias em área nobre para a construção de prédio comercial ou residencial de alto padrão, a criação de uma praça, ou até mesmo a população ser expulsa por gentrificação.

> A questão de fundo é que o Estado capitalista e os especialistas que buscam manter o *status quo* através da inclusão democrática liberal defrontam-se com as limitações de sua promessa. O planejamento como o conhecemos está-se defrontando com uma crise de legitimidade. Suas contradições e falsas promessas manifestam-se em crescentes desigualdades. E as injustiças espaciais que propicia são a evidência patente de “um imperador sem roupas”. (MIRAFTAB, 2016, p. 366).

Nota-se que o planejamento territorial obedece a uma lógica hegemônica, advinda do domínio de classe, de poder, enaltecendo uma classe social sobre a outra, em um planejamento ineficiente para a classe pobre, afinal, ele consagra a segregação socioespacial, que é:

> [...] um processo de acesso desigual entre as diferentes classes à cidade, com um diferenciado consumo e utilização dos meios ou bens de consumo coletivo, como também com relação `a sua localização espacial – ricos de um lado e pobres de outro. (VIEIRA, 2019, p. 167).

Portanto, a proliferação de periferias, de construções irregulares, loteamentos clandestinos, em áreas de riscos[73], em locais, muitas vezes, insalubres, torna-se a única opção para população pobre, fruto de um planejamento territorial segregado que traduz uma cidade autoconstruída.

2.2.1 A expansão da mancha urbana da cidade

A partir do aumento da mancha urbana da cidade, depara-se com territórios desprovidos de infraestrutura, por consequência, havia a necessidade de um instrumento legal para o reconhecimento das habitações e implementação de serviços públicos básicos na cidade autoconstruída.

> Se, nos Países Centrais, os planos e a legislação urbanísticos se desenvolveram a fim de regulamentar o uso e ocupação do solo e promover a redistribuição dentro da lógica do Estado do Bem-Estar Social, no Brasil, país de herança colonial, onde o “patrimonialismo” impera, estes nunca chegaram a se desenvolver de modo a distribuir os benefícios gerados pela sociedade para todas as camadas da população. Pelo contrário, na maioria das vezes, tem sido utilizado para valorizar e desenvolver as áreas mais ricas de nossas cidades. Segundo Deák (1991), isso ocorre justamente porque o país não

[73] A Setorização de Áreas de Risco Geológico corresponde a documentos cartográficos que representam as áreas sob "situação de perigo, perda ou dano, ao homem e suas propriedades, em razão da possibilidade de ocorrência de processos geológicos, induzidos ou não" (CERRI, 1993). As áreas de risco geológico se restringem às regiões atualmente ocupadas e, portanto, são constituídas por uma ou mais edificações propensas a serem atingidas e danificadas por um dado evento geológico, seja ele natural ou induzido por ações humanas. BRASIL. Serviço Geológico do Brasil. CPRM. **Setorização de Risco Geológico**. Disponível em: http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Prevencao-de-Desastres/Setorizacao-de-Risco-Geologico-5389.html#:~:text=As%20%C3%A1reas%20de%20risco%20geol%C3%B3gico,ou%20induzido%20por%20a%C3%A7%C3%B5es%20humanas. Acesso em: jun. 2018.

> conseguiu passar do estágio extensivo para o intensivo, visto que grande parte do capital acumulado pelo país, que poderia ser investido na ampliação da infraestrutura e na melhoria das condições de vida da força de trabalho, é expatriada através dos pagamentos da dívida externa ou repatriações dos IEDS – Investimentos Externos Diretos, mantendo as condições de subdesenvolvimento no país. Dessa forma, na questão urbana, a pequena parcela do capital acumulado não expatriado é investido nas áreas em que vivem as elites, sendo que a legislação urbanística acaba sendo utilizada para assegurar a valorização dessas áreas. (NOBRE, 2006, p. 2-3).

Nobre (2006) elucida que o Brasil de gênese colonial nunca cogitou um modo de distribuição de benefícios a todos, diferentemente dos países centrais que propiciaram uma legislação urbanística para uso e ocupação de solo de forma mais horizontal e a redistribuição na lógica de bem-estar social. O Brasil prima em valorizar e desenvolver os territórios mais abastados financeiramente, deixando de realizar intervenções efetivas de infraestrutura em territórios segregados, logo, utilizam "brechas" na legislação urbanística para atender à ordem perversa do capital. É uma lógica que remete à segregação socioespacial intrínseca no percurso histórico da sociedade, que vai adquirindo novas roupagens mediante a conjuntura, que, no entanto, mantém sua gênese excludente pautada na hierarquização de classe social.

A partir da década de 1930, em consonância com o código de obras[74] , inicia-se o reconhecimento das casas irregulares, todavia, os critérios para avaliação do imóvel subordinam-se ao olhar do técnico da municipalidade, sendo algo muito subjetivo.

> Esse é um passo fundamental para estabelecer uma nova ordem jurídica, na qual a clandestinidade ganha o estatuto de uma extralegalidade, dependente da intermediação do Estado - no caso, da municipalidade - para ser reconhecida e, assim, ganhar o estatuto legal e poder inserir-se na órbita de obrigações de responsabilidades públicas. Por meio dessa fórmula, os assentamentos populares podem e devem ser incorporados na nova ordem, porém sob o filtro da escolha e do arbítrio do governante. Inaugura-se, assim, a era da **cidadania consentida:** a condição de legalidade urbana, fundamental para a incorporação de vastas massas urbanas como objeto das políticas públicas, é uma concessão, seletiva, do Estado. (ROLNIK, 2009a, p. 36, grifos nossos).

[74] Código regula o projeto, a execução e a utilização das edificações, com observância de padrões de segurança, higiene, salubridade e conforto, no Município de São Paulo.

A partir do momento em que as regras para o reconhecimento de imóvel irregular não estão nítidas, abre-se uma relação de troca de favores, ou a lógica do clientelismo. Este passa a ser a forma de acessar o direito, de ter acesso a determinados serviços, ou, como diria Rolnik (2009a), trata-se uma cidadania consentida.

> [...] o sistema clientelista desempenha funções de certa forma similares às desempenhadas em sociedades leninista, isto é, assume o lugar de canais de comunicação e representação entre a sociedade e o Estado onipotente e fornece, aos estratos mais pobres da população, voz e mecanismos para demandas especificas.[...] no Brasil o clientelismo pertence a um quadro capitalista onde as classes sociais operam [...] o clientelismo constitui, ao mesmo tempo, uma alternativa à presença difusa do Estado e uma gramática para as relações sociais de não mercado entre classes e grupos sociais. (NUNES, 2010, p. 49).

E Rolnik (2009a) coaduna com o pensamento de Nunes:

> A relação política que funda esse pacto territorial é a que convencionou chamar na literatura sobre a questão social de "ideologia da outorga", ou seja, o ato fundador da cidadania é uma relação de doação do Estado ao povo. Finalmente, o termo que fecha e dá sentido à relação é "retribuir". Quem recebe um presente cria um vínculo, que leva naturalmente à retribuição. Assim, a força da coisa dada está em produzir, em quem recebe a consciência da obrigação de retribuir, como um dever político de natureza ética. Aí é interessante destacar a diferença entre retribuir e pagar uma dívida: retribuir uma doação não tem prazo nem conteúdo previamente definido. Trata-se, sim, do reconhecimento de uma obrigação que extrapola a dimensão utilitária. O vínculo que se estabelece pressupõe, portanto, a ascendência do doador sobre o receptor e sua condição de devedor. É um compromisso que a qualquer momento pode ser cobrado e assumir formas variadas de retribuição. (ROLNIK, 2009a, p. 37)

A ideologia da outorga entende-se como premissa do Estado - dar e receber algo em troca. A forma de trabalho do Estado no período da redemocratização – no governo Jânio Quadros, evidencia-se pelo clientelismo e faz do voto uma moeda de troca; na esfera habitacional, o voto resulta em uma intermediação para a legalização do imóvel em áreas periféricas da cidade.

Ademais, o processo de industrialização expande-se, chegando a regiões metropolitanas de São Paulo, como o ABC e Guarulhos, nos ramos industrial e metalúrgico. A cidade de São Paulo passa a ser considerada o centro financeiro, na

década de 1950, crescendo de forma significativa, consequentemente, mais trabalhadores migram para as capitais, em busca de melhor qualidade de vida, logo, os assentamentos precários aumentam.

> A industrialização produziu uma urbanização que gerou a implosão / explosão da cidade histórica, sob a industrialização, o que produziu periferias desmedidas separando imensos contingentes sociais do centro e dos conteúdos da centralidade construtivas da urbanidade e da vida de relações (VASCONCELOS, 2016, p.101).

Em 1950, os assentamentos precários tornam-se espaços de pesquisa e incluídos na base do IBGE.

> Em 1950, o IBGE decidiu, pela primeira vez, incluir a favela na contagem de população (GUIMARÃES, 1953 *apud* PRETECEILLE; VALLADARES, 2000). Na publicação pra São Paulo, entretanto, dados específicos apareceram apenas em 1980. Segundo Guimarães, "a conceituação oficial considerou como favelas os aglomerados que possuíssem, total ou parcialmente, as seguintes características: • Proporções mínimas – agrupamentos prediais ou residenciais formados com número geralmente superior a cinquenta; • Tipo de habitação – predominância de casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos principalmente com folha de flandres, chapas, zincadas ou materiais similares; • Condição jurídica da ocupação – construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou propriedade desconhecida; Melhoramentos públicos – ausência, no todo ou parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada; • Urbanização – área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento". Entre os critérios utilizados, quatro referem-se aos aspectos físicos: tipo de habitação, tamanho do assentamento, melhoramentos públicos e urbanização. Um aspecto – o critério em comum com as definições de outros trabalhos paulistanos – refere-se ao estatuto jurídico: ocupação ilegal da terra. O IBGE, desde então, continua basicamente utilizando a mesma definição para o que denomina "aglomerado subnormal", ou seja, a favela. (TASCHNER, 2001, p.12-13).

Conforme Taschner (2001), a população que residia em assentamento precário não aparecia na contagem populacional do IBGE, assim, a partir de 1950, o Instituto começa a traçar uma definição de favela, que é reconhecida como "aglomerado subnormal", denominação que permanece na contemporaneidade. Contudo, dados estatísticos, referentes ao aglomerado subnormal de São Paulo, só aparecem a partir da década de 1980.

> O crescimento da população favelada no município de São Paulo na década de 1980 foi de 7,07% anuais, quase o dobro da taxa de crescimento populacional da população municipal no mesmo período (3,66% anuais). Entre 1991 e 2000, a população favelada continuou a crescer mais que a população como um todo: 2,50% ao ano, enquanto a municipal aumentou a uma taxa de apenas 0,92% anuais. E, entre 2000 e 2010, as taxas faveladas se mantiveram maiores que as municipais, atingindo valores superiores à da década de 1990: 3,22% ao ano, para uma população municipal com crescimento de 0,76% anuais, mais do que quatro vezes o crescimento municipal. (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2016, p. 91).

A eclosão sociodemográfica dos assentamentos precários está relacionada com as conjunturas social, econômica e política do período. Bolaffi (1982) considera que o padrão periférico de crescimento se refere ao enorme contingente de pessoas de baixa renda, ao empobrecimento progressivo da população e também:

> [...] decorre da existência de mecanismos econômicos que conferem ao solo urbano funções econômicas alheias sua utilidade intrínseca enquanto bem natural e ao papel que deveria desempenhar na composição e na organização do espaço requerido para as atividades públicas ou privadas da população (BOLAFFI, 1982, p. 58).

Em consonância com Bolaffi (1982), o solo urbano é compreendido, enquanto produto, como objeto de ações econômicas, que alimenta o crescimento periférico e desempenha ações especulativas do valor de uso do solo.

Os habitantes dos assentamentos precários, em sua maioria, não são os imigrantes, pois, desde 1950 a 1970, as imigrações japonesa, espanhola, portuguesa e italiana diminuíram consideravelmente no país, entretanto, a migração aumenta, principalmente de nordestinos, mineiros, interioranos do estado de São Paulo.

> A sedução fácil de uma teoria de convivência harmoniosa e divertida é negada, entretanto, pela geografia socioeconômica das origens. Se, no princípio do século, era estrangeiro o território popular e genuinamente brasileiro o centro da cidade, hoje a periferia é nordestina. Quanto mais distante e precária, mais negra, mulata e migrante. (ROLNIK, 2009a, p. 45).

A morfologia do assentamento precário tem um perfil de pessoas pobres, em sua maioria negras, nordestinas, com famílias chefiadas por mulheres. Indubitavelmente, a produção do espaço urbano reproduz o racismo.

A partir de 1960, a configuração da cidade de São Paulo vai tecendo novos cenários; a área central já não abriga as grandes empresas, que se deslocam para a região da avenida Paulista, na zona sul de São Paulo, e a área central passa a ser ocupada pelos terminais de ônibus e metrô.

As Figuras 8 e 9 retratam as novas configurações dos espaços, e permitem observar a região da Paulista, na década de 1960, transformando-se em epicentro econômico da cidade.

Figura 8: Avenida Paulista em 1966.



Fonte: Acervo Estadão.

Já na região central, é nítida a metamorfose do espaço, que passa a ser desenhado por terminais de ônibus, maior concentração de transporte público, menor circulação de carros, maior aglomerado de pedestres e o desaparecimento gradual da elite que, em décadas anteriores, usufruiu imensamente da região.

Figura 9: A primeira Estação Rodoviária[75] de São Paulo – 1961.



Fonte: Acervo Estadão.

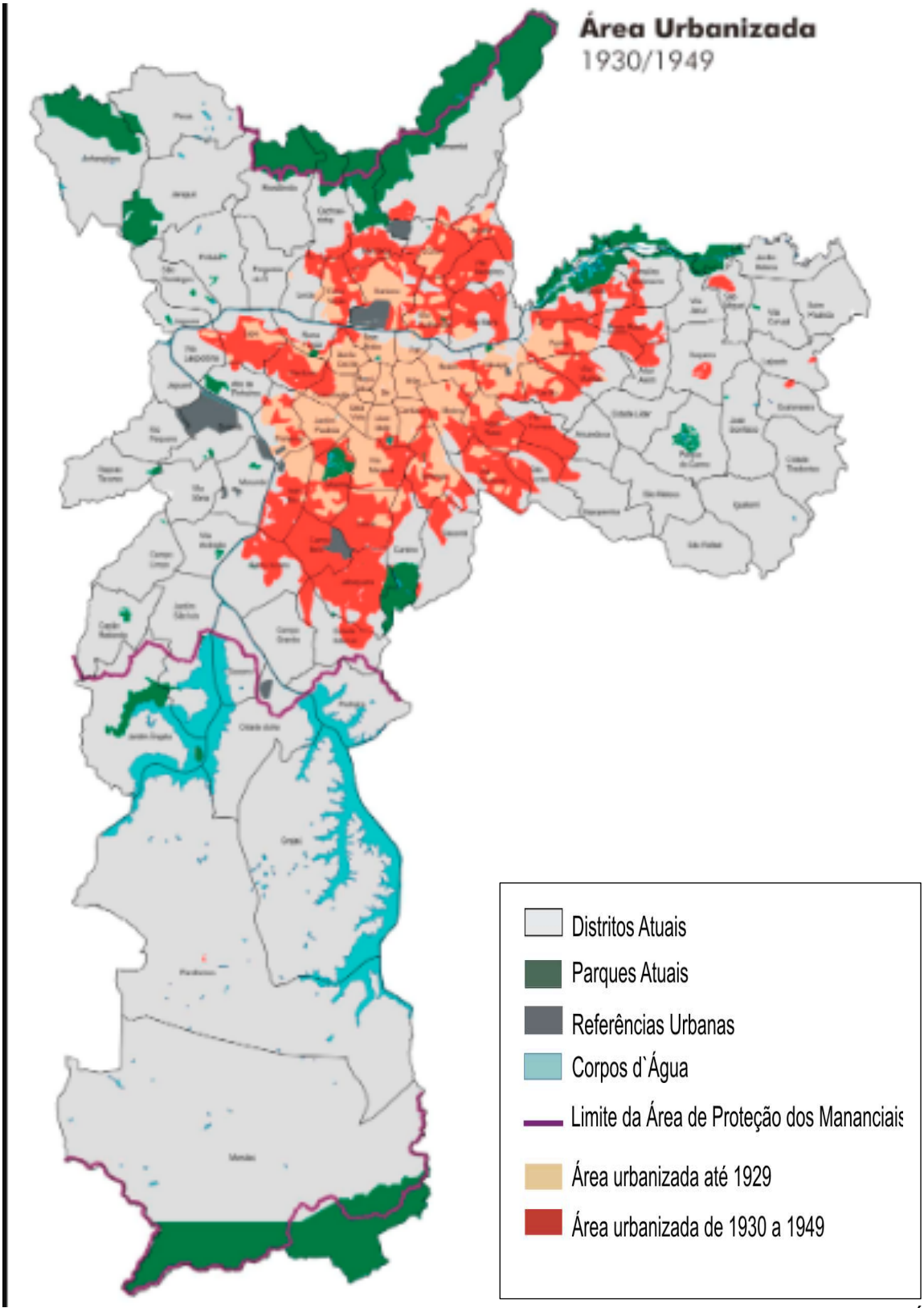
> [...] Assim, desenhou-se para área a central um destino de máxima acessibilidade por transporte público e restrição para automóveis, no momento em que as elites e classes médias da cidade se confinavam definitivamente dentro de seus carros, deixando de ser pedestres. Estavam lançadas as bases para uma popularização do centro e seu abandono progressivo pelas elites. Já nos anos de 1960 se viam os primeiros sinais de esvaziamento de bairros centrais que, até nos anos 30, foram superpovoados: Belenzinho, Brás e Mooca mantinham suas grandes plantas fabris e tinham suas ruas dominadas pelo comércio. Enquanto isso, a verticalização, ou construção de edifícios para moradia e escritório, avança sobre a vertente sudoeste do espigão da paulista. Higienópolis, Santa Cecilia, Consolação, Cerqueira César: o centro urbano se expandia, primeiro com edifícios de apartamentos e depois com conjuntos comerciais. (ROLNIK, 2009a, p. 46-47).

---

[75] "A primeira Estação Rodoviária de São Paulo foi construída na gestão de Adhemar de Barros, em frente à Praça Júlio Prestes, na Luz [...] Desde a sua inauguração, em 25 de janeiro de 1961, surgiram os primeiros protestos contra a rodoviária que foi criticada por trazer criminalidade, poluição e trânsito para a região. "*A estação rodoviária foi mal estudada quanto à sua localização. A praça Júlio Prestes não apenas é pequena, como principalmente está rodeada de ruas estreitas e imprestáveis para oferecer ao tráfego um índice de vazão pelo menos razoável*", escreveu o Estado em editorial, no dia da inauguração". SACONI, Rose. Era uma vez em SP... **Estadão**. Disponível em: http://m.acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,era-uma-vez-em-sp-rodoviaria-da-luz,11065,0.htm. Acesso em: jun. 2021.

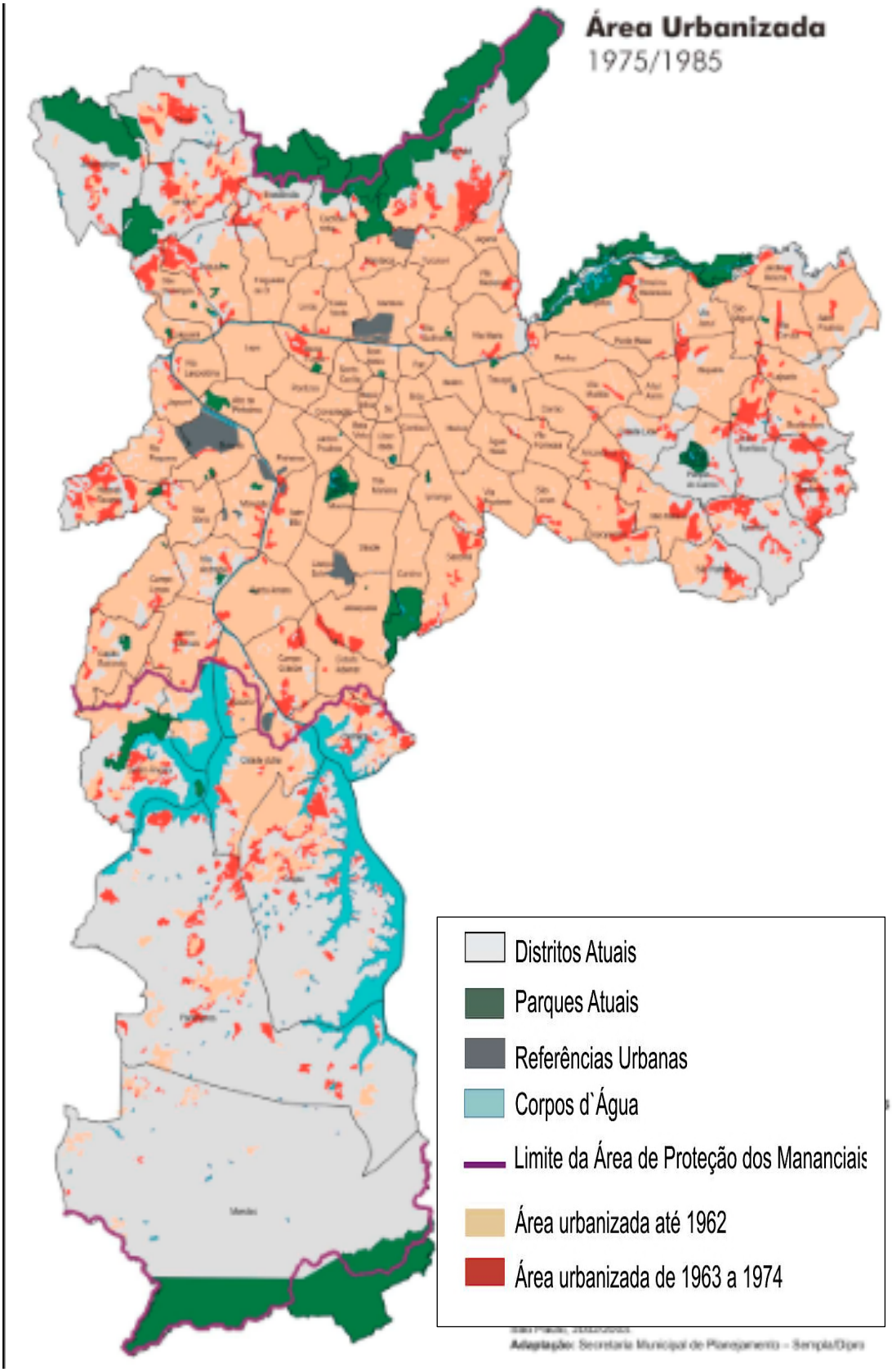
E a cidade de São Paulo cresceu. Em 1960, de acordo com o censo nacional, já era considerada a cidade mais rica e a maior do país. Uma cidade oriunda economicamente do café, que, mediante as transformações societárias, tem a atividade econômica diversificada: indústrias têxtis, metalúrgicas, atividade terciária etc. E a expansão da cidade é notável, visto que as áreas urbanizadas crescem significativamente, entretanto, isso não quer dizer que a infraestrutura básica acompanha essa expansão. Os mapas 6 e 7 ilustram o crescimento das áreas urbanizadas.

Mapa 6: Área urbanizada – 1930-1949.



Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa). Mapa de Expansão da Área Urbanizada da Região Metropolitana de São Paulo, 2002/2003. Adaptação: Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla)/ Dipro.

Mapa 7: Área urbanizada – 1975-1985.



Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa). Mapa de Expansão da Área Urbanizada da Região Metropolitana de São Paulo, 2002/2003. Adaptação: Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla)/ Dipro.

Os mapas mostram um processo de urbanização gradual, partindo da região central para os extremos da cidade. Na década de 1920, a urbanização concentrou-se principalmente nos distritos da Sé, Lapa, Pinheiros, Vila Mariana, Mooca, Santana e, entre 1930 a 1949, as áreas urbanizadas ainda possuíam maior agrupamento no centro de São Paulo. Na década de 1920 a 1949, o crescimento populacional perpassa o dobro de habitantes do período de 1920[76], chegando, em 1940, a 1.326.261 (um milhão, trezentos e vinte e seis mil, duzentos e sessenta e um) habitantes, entre brasileiros e estrangeiros. No decorrer das décadas, observa-se, no mapa 2, entre 1975 e 1985, uma urbanização "total", no perímetro da região central, chegando a alguns pontos mais afastados da cidade. Porém, o processo de "urbanização" foi desigual, deixando inúmeras regiões, que estão localizadas nas franjas urbanas, sem infraestrutura urbana até hoje, ou de forma bem precária.

O processo de construção da cidade de São Paulo funda-se em espaços privilegiados e não privilegiados, mesmo com as legislações urbanísticas que incorreram durante o período, a saber a Lei n. 5.261, de 4 de julho de 1957, que estabeleceu a área mínima de lote por habitação; os espaços livres; o coeficiente de aproveitamento de lotes; a densidade demográfica, que, para a população pobre, que vivia na ilegalidade territorial, não auxiliou, pois a legislação legalizou o que já aparentava ser legal.

Por outro lado, em 1972, é estabelecida a lei que dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, conhecida popularmente como a Lei de Zoneamento, que prevê o uso e as formas de ocupação do solo, demarcando os territórios exclusivos para a construção de conjuntos habitacionais, algo que poderia, no longo prazo, ser uma medida de não segregação. Contudo, essa lei fomentou a verticalização das habitações populares nas franjas urbanas da cidade.

> O modelo adotado basicamente consagrava as atividades e formas de ocupação já implantadas: prevendo verticalização nas regiões onde esta se expandia (Z3,Z4 e Z5), incluindo como categoria de zona as formas prescritas para os loteamentos da City (Z1) definindo como exclusiva ou predominantemente industrias as que já possuíam essa atividade comercial nos eixos e núcleos já ocupados para esse uso [...] o modelo proposto pelo zoneamento se completaria em 1981, com a adoção de um dispositivo na lei destinando a primeira franja da zona

[76] Mapa 7 sobre Crescimento demográfico do município de São Paulo.

> rural (Z8-100/1) com área para construção de conjuntos habitacionais populares. O objetivo dessa destinação era garantir uma reserva de terras baratas – porque situadas na zona rural – a serem adquiridas pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), criada em 1964 para captar no município os recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH). (ROLNIK, 2009a, p. 49-50).

A legislação implementada praticamente mantém a forma de divisão já existente e corrobora uma divisão espacial pactuada na questão econômica. Percebe-se que as áreas destinadas para a construção de conjuntos habitacionais de interesse social provêm de áreas rurais, espaços distantes do centro da cidade, desprovidos de infraestrutura. A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), que se sucedeu ao BNH, promoveu os primeiros conjuntos habitacionais, na década de 1970, no extremo da zona leste e da zona sul do município de São Paulo.

O Quadro 8 sintetiza os tipos de zonas de uso mencionados por Rolnik (2009a).

Quadro 8: Parcelamento, uso e ocupação do solo – 1972.

Zonas de uso	Característica	CA Máximo
Z1	zona de uso estritamente residencial de densidade baixa	1,0
Z2	zona de uso predominantemente residencial de densidade baixa	1,0-2,0
Z3	zona de uso predominantemente residencial de densidade média	2,5-4,0
Z4	zona de uso misto de densidade média-alta	3,0-4,0
Z5	zona de uso misto de densidade alta	3,5-4,0
Z6	zona de uso predominantemente industrial	1,5
Z7	zona de uso estritamente industrial	0,8
Z8	zona de uso especial	especifico para cada perímetro

Fonte: NOBRE, E.A.C. (2006).

A partir do novo zoneamento, cria-se mais uma lei, que não contribui para a democratização do espaço:

> [...] esse movimento de impedir que o espaço da cidade misture as classes sociais tem relação com o poder de atração de investimentos. O capital financeiro tem poder dominante por meio do comando do equivalente geral – o dinheiro – sobre a propriedade dos ativos. (VIEIRA, 2016, p. 83).

E, assim, é ratificada a desigualdade socioespacial, “o uso diferenciado da cidade demonstra que esse espaço se constrói e se reproduz de forma desigual e contraditória. A desigualdade espacial é produto da desigualdade de classe” (CARLOS, 2009, p. 23). Afinal, delimita-se a zona de uso para a população pobre, em áreas rurais, sem infraestrutura urbana, sem serviços públicos essenciais, ou seja, garantem-se terras baratas para a produção de HIS.

> O zoneamento paulistano atuou claramente como um instrumento de política urbana para diferenciação e qualificação de determinadas áreas da cidade, com regras urbanísticas mais exigentes do que aquelas dispostas no Código de Obras, que eram válidas para toda a cidade. Para essas áreas, ele se constituiu num instrumento de proteção urbanística e ambiental que valorizou os terrenos e que auxiliou o processo de segregação espacial das classes de alta renda no setor sudoeste da cidade. Dessa maneira, foi um fator importante que contribuiu para a modelagem e consolidação da estrutura espacial da cidade de São Paulo […] (NERY JUNIOR, 2005, p. 24).

Conforme Rolnik (2009a), é um cenário de violação explícita de direito, colocando o cidadão de maneira segregada, devido à posição limítrofe em relação à cidade.

Assim sendo, os extremos da cidade são reservados aos pobres, como o extremo da zona leste e da zona sul da capital, que receberam os primeiros empreendimentos de HIS. A zona leste, com o complexo Cidade Tiradentes (Cohab), com 40 (quarenta) mil unidades habitacionais, construído em áreas de bacia sedimentar revela que “[...] a maioria dos conjuntos foi implantada em terrenos totalmente impróprios do ponto de vista geomorfológico, já que essa urbanização periférica ultrapassou as áreas da bacia sedimentar [...] altamente vulneráveis à erosão” (ROLNIK, 2009a, p. 50).

E, através do conjunto habitacional Bororé (Cohab), no Grajaú, zona sul de São Paulo, edificado em área de proteção de mananciais, com mais de 13 (treze) mil moradores, observa-se que “[...] o impacto da implantação desses conjuntos foi ainda mais grave [...] área recém definida como de ‘proteção aos mananciais’ [...] região que teoricamente nem poderia ser urbanizada” (ROLNIK, 2009a, p. 51).

Em suma, a cidade de São de Paulo, durante o processo de sua construção, fomentou a segregação socioespacial e não proporcionou à população pobre o direito à moradia digna[77].

2.3 São Paulo, a cidade dos contrastes sociais

Uma das maiores cidades do planeta, São Paulo é composta por 96 (noventa e seis) distritos, divididos em 32 (trinta e duas) Subprefeituras.

> Mais da metade dos distritos da cidade (54,2%) contam com população equivalente a 54 cidades brasileiras de Grande Porte 1 isto é de 100 a 600 mil habitantes. Isto significa que São Paulo tem dentro dela o equivalente a 20% das 287 cidades brasileiras de Grande Porte 1. São mais 32 cidades de médio porte (entre 50 a 100mil habitantes) ou 9% das 351 cidades brasileiras nesse porte, e mais 12 cidades de pequeno porte. (PDMASsp, 2016, p. 18).

No Mapa 8, é possível visualizar o município de São Paulo e suas divisões por Subprefeituras.

[77] "Como direito humano, a habitação está calcada na dignidade humana (cerne dos direitos fundamentais) cuja base é autonomia, liberdade, participação política e acesso a recursos materiais, bem como a proteção contra o tratamento desumano e degradante a qualquer pessoa. Da mesma forma, o direito à moradia corresponde tanto aos direitos civis e políticos como aos direitos econômicos e sociais, sendo reconhecido tanto pelo Pidesc (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) quanto pelo PIDCP (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos) no âmbito das Nações Unidas (OSÓRIO, 2014 *apud* BUONFIGLIO, 2018, p. 8).

Mapa 8: Mapa de São Paulo dividido por Subprefeituras.



Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU/ Departamento de Produção e Análise de Informação - DEINFO.

Ademais, situada na região Sudeste do Brasil, São Paulo se estende por 1.523,3 quilômetros quadrados, tem mais de 12 (doze) milhões de habitantes[78]; e uma densidade demográfica[79] de 7.398.26 hab/km^2. A região Sudeste concentra a maior riqueza econômica do país, tem o maior Produto Interno Bruto (PIB)[80] - 56,4%, é a região mais desenvolvida do Brasil, comportando grandes empresas, de diversos segmentos, como: montadoras, siderúrgicas, bancos, *startups*, mercados de capitais, comércios, universidades, empresas transnacionais e um invejável parque industrial.

Consequentemente, alguns pesquisadores partem do pressuposto de que a Região Sudeste é polo[81] industrial e comercial. Todavia, na concepção de Santos (1994), a área é vista por outra perspectiva, como uma **região concentrada[82]**, pois é mais ampla do que um denominado "polo", mesmo considerando Brasília, como a capital do país, um espaço de tomada de decisões políticas e um arcabouço econômico, São Paulo ainda é a grande metrópole, o local de poder e controle financeiro.

São Paulo é a principal economia do país, vista como um grande centro terciário, financeiro e comercial. Considerada uma metrópole, é uma cidade global e cosmopolita, que abriga mais de cem nacionalidades; está entre as maiores metrópoles do mundo; e concentra um vasto universo cultural, entre parques, áreas verdes, bibliotecas, museus, teatros, *shoppings*, gastronomia.

A metrópole que reflete uma cidade bela, rica, científica e tecnológica, também reflete o lado pobre, a população que vivencia a precariedade em serviços básicos,

---

[78] IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População estimada pelo IBGE em 2018**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama. Acesso em: mar., 2019.

[79] IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Densidade demográfica – estimada pelo último censo do IBGE/2010**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama. Acesso em: mar. 2019.

[80] IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Agência de notícias IBGE/2018**. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23038-contas-regionais-2016-entre-as-27-unidades-da-federacao-somente-roraima-teve-crescimento-do-pib. Acesso em: mar., 2019.

[81] Polo - lugar, ponto oposto a outro; o que orienta, dirige; guia; aspecto oposto a outro.
HOUAISS. **Dicionário Houaiss**. Disponível em: https://www.moderna.com.br/iah/pequeno/v1-1/localweb/. Acesso em: abr. 2019.

[82] Milton Santos (1994) e Ana Clara Torres Ribeiro refutam algumas denominações clássicas, como a de "polo", pois ambos partilham do pensamento de que, no Brasil, essa concepção de polo não cabe, por entenderem que se trata de uma área contínua, com características que se modificam, bem como estão inter-relacionadas, assim, entendem que são áreas concentradas ou região concentrada.

em direitos sociais, como educação, transporte, segurança pública, saúde, assistência social e habitação, aumentando os bolsões de pobrezas e desigualdades sociais.

Rolnik (2009a) retrata essa São Paulo como:

> Centro de produção, distribuição, gestão e logística de uma rede de empresas que atuam em mercados regionais e internacionais, São Paulo é também um imenso mercado, alimentado pela quantidade de pessoas que concentra: moradores, visitantes e "circulantes" […] entrar na cidade é estar permanentemente exposto à sua imagem contraditória de grandeza, opulência e miséria, carroça e caminhonete blindada, mansão e buraco, shopping center e barraca de camelô. Cidade fragmentada, que aparenta não ser fruto da ordem, mas sim filha do caos, da competição mais selvagem e desgovernada de projetos individuais de ascensão ou sobrevivência, do sonho de gerações sucessivas de imigrantes que vieram em busca das oportunidades distantes e da potência da grande cidade. (ROLNIK, 2009a, p. 9-10)

São Paulo possui um contraste visível a todos os que pela cidade circulam, desde os bairros luxuosos, habitados pela *high society* paulistana, à população em situação de rua; ao barraco na beira do córrego; ao conjunto habitacional de interesse social no meio do nada.

Certamente, a cidade de São Paulo desperta sonhos, desejos, ambições. É conhecida por muitos como a terra da oportunidade:

– *Cadê Maria?*

– *Maria, foi pra São Paulo tentar a vida*[83]*.*

Um diálogo vivido ou ouvido com frequência por algumas pessoas. A oportunidade que Maria veio buscar, milhares de migrantes e imigrantes vieram e vêm em busca do direito à cidade; por melhores condições de vida, por oportunidades, mas essa tal oportunidade, em seu significado *stricto sensu*, denota, "ocasião favorável à realização de algo"[84] e essa oportunidade que pressupõe a realização de algo, mediante uma condição favorável, se torna cada vez mais escassa nessa metrópole, que possui um lado excludente e, logo, fomenta a segregação socioespacial.

> Se é no chão de fábrica que são produzidas as manufaturas, é no chão da cidade que se fabrica cotidianamente a convivência e a cidadania.

---

[83] Frase extraída do cotidiano da população que busca melhores condições de vida nas grandes metrópoles.

[84] HOUAISS. **Dicionário Houaiss**. Disponível em: https://www.moderna.com.br/iah/pequeno/v1-1/localweb/. Acesso em: 10 abr. 2019.

> Ao mesmo tempo, esse território é palco da desigualdade e da exclusão social. (SPOSATI; MONTEIRO, 2017, p. 18).

Conforme Sposati (2017), o chão é comum a todos que vivem, cada um, em um pedaço, desde a pessoa que está em situação de rua, que vivencia, em seu âmago, o chão, até aqueles que possuem um telhado, e a distância entre o chão e o telhado conota a desigualdade, pois, a partir desse pedaço de chão, é possível chegar ao céu, porém, esse chão está cada vez mais caro, dificultando a construção do telhado.

2.4 São Paulo: Produto Interno Bruto (PIB) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

São Paulo concentra o maior Produto Interno Bruto (PIB) do País, sendo singular no PIB *per capita.* De acordo com Abel (2008), o PIB é interpretado como uma medida da atividade econômica, que pode ser mensurado em três níveis: **abordagem do produto, abordagem da despesa e abordagem pela renda**; as 3 (três) abordagens chegam ao mesmo valor de PIB.

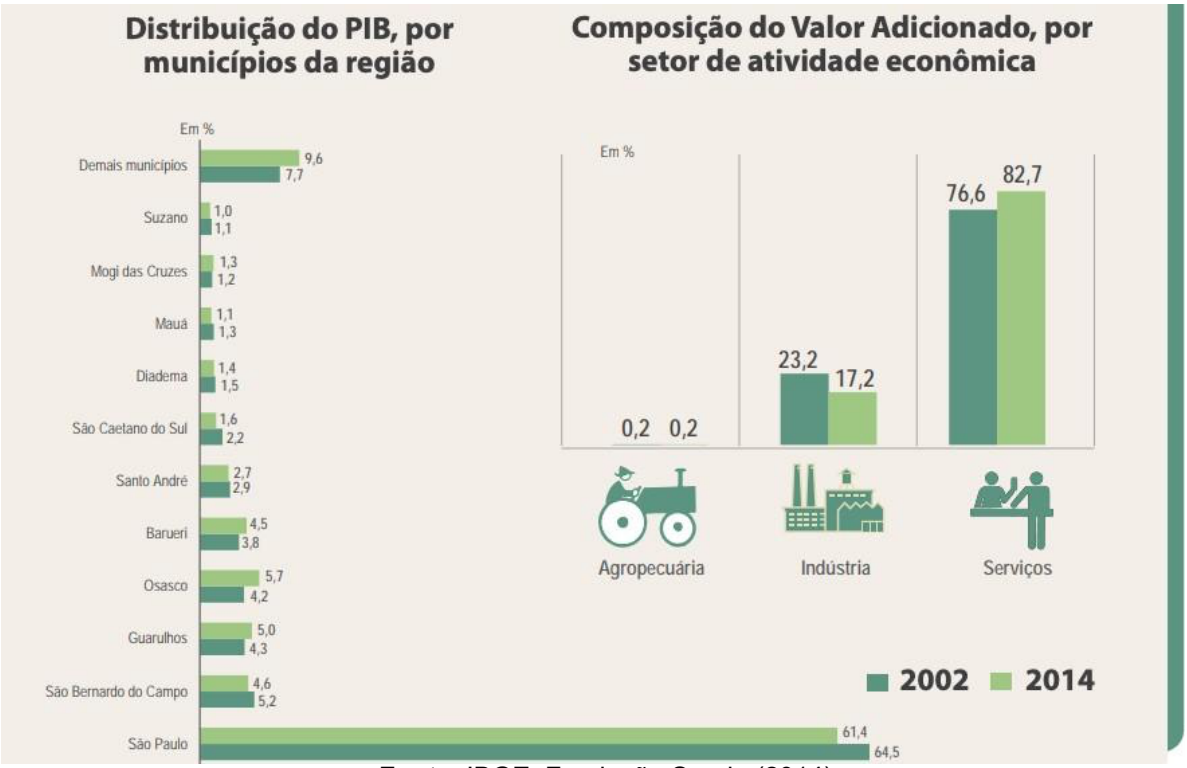
Entretanto, a **abordagem pela renda** é calculada a partir da soma das rendas recebidas pelos produtores; da mesma forma, os lucros e impostos pagos ao governo; logo, a renda somada é a renda nacional, que é composta por 8 (oito) tipos de renda: renda pessoal com aluguel; renda dos proprietários; remunerações dos empregados; lucros empresariais; juros líquidos; impostos sobre a produção; e as importações; superávit corrente de empreendimentos governamentais; e pagamentos (líquidos) de transferências correntes das empresas.

Dessa forma, o PIB pode ser considerado um indicador da conjuntura econômica do país, que traduz uma realidade centrada no âmbito econômico e não na totalidade de riqueza do país. Assim, o PIB *per capita* é a divisão do produto interno bruto pela quantidade de habitantes de um país e não significa que a população esteja em ascensão econômica, mas que a classe burguesa detém um percentual da riqueza, em suma, o PIB serve para medir o crescimento econômico, contudo, não para medir o bem-estar social.

O Gráfico 7 retrata a distribuição do PIB por municípios da região metropolitana de São Paulo. É possível visualizar que o município de São Paulo detém o maior PIB,

advindo dos setores da indústria e serviços, mostrando um cenário econômico rentável ao município.

Gráfico 7: PIB municipal.



Fonte: IBGE; Fundação Seade (2014).

Não obstante, a partir da concepção do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é realizado um contraponto à lógica do PIB *per capita* como a medida soberana do desenvolvimento de um país. O Pnud criou, na década de 1990, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que é baseado em três vertentes: Longevidade de uma população; Educação; e Renda.

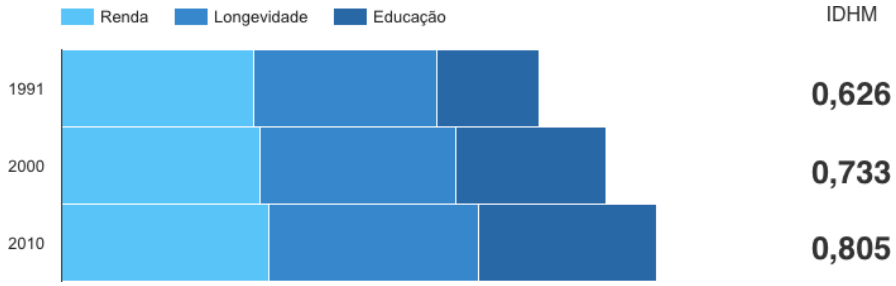
> Em 1990, o PNUD elaborou o Primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, estabelecendo uma ruptura com a restrita avaliação do desenvolvimento dos países pelo PIB *per capita,* medida econômica que mascara a desigualdade social. (KOGA, 2011, p. 91).

O Pnud também utiliza o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)[85], que foca diretamente no município, considerando as mesmas três vertentes

[85] A metodologia de cálculo do IDHM: O IDHM é um índice que agrega 3 das mais importantes dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso a conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda. **Vida longa e saudável** é medida pela expectativa de vida ao nascer,

do IDH. O IDHM possui uma ordem numérica que varia entre 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento humano, então, segue-se a lógica: de 0 a 0,499 – considerado muito baixo; de 0,500 a 0,599 – baixo; de 0,600 a 0,699 – médio; entre 0,700 a 0,799 – alto; e 0,800 a 1, – muito alto. Observa-se que o IDHM do município de São Paulo, ao longo das décadas, teve uma melhora de forma progressiva, conforme verifica-se no Gráfico 8.

Gráfico 8: Índice de desenvolvimento humano do município de São Paulo.



Fonte: Pnud, Ipea, FJP (2010).

O município de São Paulo conseguiu alavancar o IDHM, nos eixos renda, longevidade e educação, chegando a 0,805, que é considerado um índice “muito alto”. A situação de elevação do IDHM é um reflexo dos contextos econômico, social e político, vivenciados no país à época, sendo primordial:

---

calculada por método indireto a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE. Esse indicador mostra o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os padrões de mortalidade observados no ano de referência. **Acesso a conhecimento** é medido pela composição de indicadores de escolaridade da população adulta e do fluxo escolar da população jovem. A escolaridade da população adulta é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com fundamental completo; e tem peso 1. O fluxo escolar da população jovem é medido pela média aritmética do percentual de crianças entre 5 e 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens entre 11 e 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental (6º a 9º ano), do percentual de jovens entre 15 e 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens entre 18 e 20 anos com ensino médio completo; e tem peso 2. A medida acompanha a população em idade escolar em quatro momentos importantes da sua formação. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDHM Educação. Os dados são do Censo Demográfico do IBGE. **Padrão de vida** é medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente de determinado município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município – inclusive crianças e pessoas sem registro de renda. Os dados são do Censo Demográfico do IBGE. Os três componentes acima são agrupados por meio da média geométrica, resultando no IDHM. BRASIL. **Atlas do Brasil**. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/#2. Acesso em: maio 2019.

> Debater e lutar pela ampliação dos direitos e das políticas sociais é fundamental porque engendra uma disputa pelo fundo público, envolve necessidades básicas de milhões de pessoas com impacto real nas suas condições de vida e trabalho e implica um processo de discussão coletiva, socialização da política e organização dos sujeitos políticos. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 190).

Todavia, ter uma elevação do IDHM não quer dizer que os 96 (noventa e seis) distritos do município de São Paulo tenham obtido um nível alto de desenvolvimento humano, pois há especificidades em cada território e resquícios de um processo de desenvolvimento urbano desigual.

> A noção de desenvolvimento desigual é utilizada em sua acepção clássica (MARX, 1985b, t.I,v.II): a desigualdade entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, entre a expansão das forças produtivas e as relações sociais na formação capitalista. Revela-se como produção ampliada da riqueza e das desigualdades sociais, fazendo crescer a pobreza relativa à concentração e centralização do capital, alijando segmentos majoritários da sociedade do usufruto das conquistas do trabalho social. (IAMAMOTO, 2015, p. 129).

Em consonância com Iamamoto (2015), o alijamento da população pobre é retratado no local em que habita.

> Na megacidade partida e fragmentada, as populações de menor renda e nível educacional são as que sofrem os impactos mais devastadores do confinamento. [...] Cidades não são teatros, onde autores vão definindo enredos, diretores vão escolhendo atores para representá-los e cenógrafos vão desenhando ambientes sucessivos, a gosto das plateias. Na cidade, não há enredo ou cenário que independa da ação individual e coletiva de todos que habitam. Por isso, querendo ou não, o destino de São Paulo está nas mãos de seus moradores: a sujeira e o abandono das ruas são responsabilidades comuns, o clientelismo e a corrupção definem a cidade tanto quanto os projetos de saneamento e circulação. (ROLNIK, 2009a, p. 78).

É veemente a colocação da autora, e cabe relembrar que “somos” fruto de um processo colonizador nefasto que, infelizmente, deixou marcas de segregação nessa Nação, que ainda se permite ter um autor para desenhar a sua história. Milton Santos, em seu livro *Por uma outra globalização*[86]*,* destaca que existem três tipos de

[86] “A globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista. Para entendê-la, como, de resto, a qualquer fase da história, há dois elementos fundamentais a levar em conta: o estado das técnicas e o estado da política. Há uma tendência a separar uma coisa da outra [...]. Na realidade, nunca houve, na história humana, separação entre as duas coisas. As técnicas são

globalização: **a fábula, a perversa e por uma outra globalização**. A fábula é a ideia que é posta para a sociedade; a globalização positiva; uma aldeia global, na qual todos podem ter acesso a informações; a informação pode chegar, porém, os meios para chegar à informação não são universais; logo, há um recorte de quem terá acesso ou não. A ideia da globalização como encurtadora de tempo, espaço, de acesso ao mundo, é para todos? Provavelmente não, mas deveria ser!

> Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas [...] fala-se igualmente, com insistência, na morte do estado, mas o que estamos vendo é o seu fortalecimento para atender aos reclamos vá finança e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil. (SANTOS, 2008, p. 19)

A globalização perversa é vivenciada cotidianamente, como um trator esmagador da cidadania, dos direitos sociais. A perversa globalização fabrica o desemprego; acentua a desigualdade social; ressuscita doenças já consideradas erradicadas; reafirma o não direito à cidade; promove o não acesso à educação de qualidade; aumenta a pobreza; eleva os índices de mortalidade infantil; mata aquele que é considerado inferior; impõe valores morais; acentua o egocentrismo e prolifera a corrupção; enfim, a perversidade sistêmica é posta em nossas vidas.

> As elites político-econômicas [...] tem-se a grande revolução tecnológica: um salto na automação, na robótica e na microeletrônica, que invadiu o espaço fabril e a sociedade como um todo, o que incidiu nas relações e condições de trabalho, bem como na produção e na acumulação do capital. (ANTUNES, 2011 *apud*. COSTA; MADEIRA, 2013, p. 104).

Assim, esse entendimento da globalização perversa dialoga com a posição da autora Rolnik (2009b), de que vivemos em uma sociedade fragmentada, e ela nos alerta que o destino da cidade está em nossas mãos, logo, é necessário pensar o mundo por uma outra globalização.

---

oferecidas como um sistema e realizadas combinadamente através do trabalho e das formas de escolha dos momentos e dos lugares de seu uso. É isso que fez a história". (SANTOS, 2008, p. 23).

Essa outra globalização, que Santos (2008) retrata, é a necessidade de se apropriar do conhecimento empírico que produzimos pela experiência e o conhecimento advindo pela teoria, em suma, a práxis, advinda do trabalho que:

> [...] é uma atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer as necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre homem e natureza, condição natural eterna da vida humana e, portanto, independentemente de qualquer forma dessa vida, sendo antes igualmente comum a todas as suas formas sociais. (MARX, 2004, p. 38).

Dessa forma, a unicidade da técnica é o que o capital se apropria para construir a globalização perversa. Assim sendo, é necessário a junção da sociodiversidade, enquanto uma unidade técnica que une a mistura mundial, étnica, de saberes, cultural, para a composição de uma metanarrativa, possibilitando uma outra globalização.

CAPÍTULO 3 - A LEGISLAÇÃO URBANA PAULISTANA

Essa seção apresenta um arcabouço legal e as diretrizes legais que regem a HIS, principalmente em âmbito municipal, possibilitando uma análise entre o legal e o vivido.

No capítulo 1, foi possível ter um panorama das principais conquistas legais em âmbito federal, que dialogam com as questões habitacional e urbana, e essa discussão se afunilará em nível municipal para melhor compreensão do arcabouço legal relacionado à HIS e refletindo em qual medida a HIS garante o direito à cidade. Não existe o intuito de esgotar o assunto referente às legislações, mas sim analisar as principais - que cabem nesta discussão - sobre a temática em questão.

Dessa forma, nesse capítulo a ênfase será na Política de Desenvolvimento Urbano, Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo e do Plano Municipal de Habitação. É importante destacar que a sociedade civil, os movimentos sociais[87] foram atores decisivos no processo de construção dessas diretrizes, haja vista, o PDE, cujo o processo de revisão ocorreu de forma participativa, com envolvimento da sociedade nas atividades realizadas pelo Legislativo, Executivo, atividades participativas de forma online e presencial. O formato presencial abarcou audiências públicas, oficinas, diálogos com diversos segmentos, seminários e no âmbito digital disponibilizou plataformas participativas digitais, com mapa e formulários de propostas colaborativas. Utilizou-se diversas estratégias para que a população, os movimentos sociais, a sociedade civil contribuíssem nesse processo de revisão. Indubitavelmente, essa forma de trabalho esta associada ao perfil da gestão de esquerda na prefeitura de São Paulo e a incessante atuação, reivindicação dos movimentos sociais por uma legislação que dialogasse com a realidade, principalmente das pessoas residentes em territórios mais vulneráveis. No entanto, por mais participativo que seja o processo, a estrutura dominante capitalista sempre dará a cartada final, assim, a luta, a resistência da sociedade, dos movimentos sociais precisam continuar ecoando nas diversas esferas de poder.

[87] Cabe destacar, que diversas conquistas legais são oriundas de mobilização popular, de movimentos sociais, porém, a linha de condução desse trabalho não previu aprofundamento sobre temática.

Por fim, antes de adentrar à legislação municipal vale resgatar a CF de 1988, que é o ponto de partida para incidir a respeito da HIS. A CF define moradia enquanto um direito social; ratifica que compete aos entes dos três poderes a promoção de programas em prol da moradia, bem como a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, não obstante, ilustra que os municípios têm o dever de promover o planejamento e o controle do parcelamento, de uso e ocupação do solo urbano. Sendo assim, as legislações que seguem, relativas à HIS, devem pactuar com os princípios postos pela legislação supracitada.

3.1 A Política Integrada de Habitação de 1994[88]

O município de São Paulo mantém em vigor a Política Integrada de Habitação[89], datada de 1994. Percebe-se que é uma legislação que necessita ser integrada aos princípios da Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005.

Em seu Art. 2º, que versa sobre os objetivos, princípios e as diretrizes da política, destacam-se os seguintes incisos:

> I – Facilitar e promover o acesso a habitação, com prioridade para a população de baixa renda (VETADO); II – Articular, compatibilizar e apoiar a atuação dos órgãos e entidades que desempenhem funções no campo da habitação de interesse social; III – Priorizar programas e projetos habitacionais que contemplem a melhoria da qualidade de vida da população de menor renda e contribuam para a geração de empregos; [...] IX – Empregar formas alternativas de produção e de acesso à moradia, através do incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, objetivando novas técnicas de produção, construção, comercialização e distribuição de habitações; X – Integrar os projetos habitacionais com os investimentos em saneamento e os demais serviços urbanos. (SÃO PAULO/SP, 1994, Art. 2º).

---

[88] "[...] a lei que rege a política habitacional vigente (Lei n° 11.632, de 22 de julho de 1994) foi aprovada há mais de 20 anos, e traz diretrizes muito genéricas, com poucas respostas às diferentes demandas habitacionais existentes no município atualmente. Houve momentos posteriores de debate sobre a política habitacional da cidade, em 2003 e 2009, consolidados em diferentes propostas de plano municipal de habitação que, no entanto, não chegaram a ser aprovadas em lei. A atualização permanente da política habitacional é, de qualquer forma, necessária, seja pelas dimensões da cidade, seja pela velocidade com que os cenários habitacionais e urbanos se modificam". (SÃO PAULO/SP,2016).

[89] SÃO PAULO. **Lei n. 11.632 de julho de 1994**. Dispõe sobre o estabelecimento de uma política integrada de habitação, voltada à população de baixa renda; autoriza a instituição, junto à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB/SP, do Fundo Municipal de Habitação; cria o Conselho do Fundo Municipal de Habitação, e dá outras providências. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11632-de-22-de-julho-de-1994/detalhe#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20estabelecimento%20de,Habita%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias%20. Acesso em: jul. 2019.

Tais incisos iluminam a proposta de uma HIS com programas que contemplem a população de “menor renda”; entretanto, não estipula um valor para caracterização dessa renda familiar. A legislação propõe programas que viabilizem novas técnicas de produção, construção, investimentos etc. É uma legislação que não enaltece a importância da moradia digna, da participação social, do direito à cidade, logo, padece de uma revisão para melhor integração com as legislações vigentes a fim de acompanhar a dinâmica nacional e proporcionar o fortalecimento de uma política habitacional municipal.

Apesar de o município não ter uma política habitacional condizente com a conjuntura, outras normativas corroboram as legislações vigentes nas esferas Federal, Estadual e Municipal, como o próprio Plano Diretor Estratégico (PDE), o Plano Municipal de Habitação (PMH) e o arcabouço jurídico municipal, no âmbito de moradia popular, disponível no *site*[90] da Prefeitura de São Paulo.

3.2 Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo

As informações contidas nesse texto são oriundas da Política de Desenvolvimento Urbano e do PDE do Município de São Paulo.

Na gestão do ex-prefeito Fernando Haddad, é sancionada a Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014, que estabelece a Política de Desenvolvimento Urbano, que:

> [...] é o conjunto de planos e ações que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar e a qualidade de vida de seus habitantes. (SÃO PAULO/SP, 2014, Art. 1º, §1º).

O PDE[91] do Município de São Paulo é considerado “[...] o instrumento básico da Política de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo, determinante para

---

[90] Para maior aproximação das normativas relativas à HIS, consultar a página Legislação Municipal – da PM-SP. Disponível em: SÃO PAULO. **Legislação Municipal**. http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/temas/pg/3?busca=MORADIA%20POPULAR. Acesso em: jun. 2019.

[91] A Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014, em seu capítulo I, Parágrafo único, dispõe que: “O Executivo deverá encaminhar à Câmara Municipal proposta de revisão deste Plano Diretor, a ser elaborada de forma participativa, em 2021” e em seu Art. 4º retrata que os objetivos previstos no Plano Diretor devem

todos os agentes públicos e privados que atuam em seu território" (SÃO PAULO/SP, 2014, Art. 1º, § 3º).

O PDE e a Política de Desenvolvimento Urbano têm como diretrizes os fundamentos expressos na CF, no Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica Municipal (LOM) de São Paulo. O PDE também considera os demais dispositivos legais nas esferas municipal, estadual e federal para o desenvolvimento urbano. Cabe ressaltar que o PDE[92] rege o planejamento urbano municipal segundo as suas diretrizes, prioridades, objetivos, assim, os demais instrumentos legais, que perpassam pelo planejamento urbano do município, devem se relacionar com o disposto no PDE, como como é o caso do/a:

- ⇒ Plano Plurianual;
- ⇒ Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- ⇒ Lei Orçamentária Anual;
- ⇒ Plano de Metas;
- ⇒ Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;
- ⇒ Planos Regionais das Subprefeituras;
- ⇒ Planos de Bairros;
- ⇒ Planos setoriais de políticas urbano-ambientais e demais normas correlatas.

Os instrumentos elencados têm como diretriz o PDE, que pode ser considerado o grande "guarda-chuva" do ordenamento urbano municipal. Dessa forma, destacaremos alguns elementos da legislação relativos à questão habitacional, especificamente a HIS, que é o objeto desta tese.

---

ser alcançados até 2029. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf. Acesso em: jun. 2019.

[92] É possível acompanhar a evolução do PDE via a "Plataforma de Monitoramento e Avaliação da Implementação [...] que contém diversos recursos e formas de visualização dos instrumentos a serem monitorados". SÃO PAULO. Prefeitura. **Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico**. Disponível em: https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: jun. 2019.

3.2.1 - Princípios norteadores da Política de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor Estratégico (PDE)

Os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o PDE são: Função Social da Cidade; Função Social da Propriedade Urbana; Função Social da Propriedade Rural; Equidade e Inclusão Social e Territorial; Direito à Cidade; Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e a Gestão Democrática e, para tal discussão, tomamos como referência alguns desses princípios:

- **Função Social da Cidade**: Compreende o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer. (SÃO PAULO/SP ,2014, Art. 5º, § 1º, grifo nosso).
- **Equidades Social e Territorial**: Compreendem a garantia da justiça social a partir da redução das vulnerabilidades urbanas e das desigualdades sociais entre grupos populacionais e entre os distritos e bairros do Município de São Paulo. (SÃO PAULO/SP, 2014, Art. 5º, § 4º, grifo nosso).
- **Direito à Cidade**: Compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e o uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas. (SÃO PAULO/SP, 2014, Art. 5º, § 5º, grifo nosso).
- **Gestão Democrática:** É a garantia da participação de representantes dos diferentes segmentos da população, diretamente ou por intermédio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, de realização de investimentos públicos e na elaboração, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (SÃO PAULO/SP, 2014, Art. 5º, § 7º, grifo nosso).

Os princípios mencionados têm que constar em leis, planos, programas, que fomentem as políticas urbana, habitacional, e tais princípios, em sua efetivação *stricto sensu*, tornam-se utópicos nesse modelo de sociedade existente, visto que a função social da cidade pressupõe qualidade de vida, justiça social, acesso universal aos direitos sociais, mas, de qual forma?

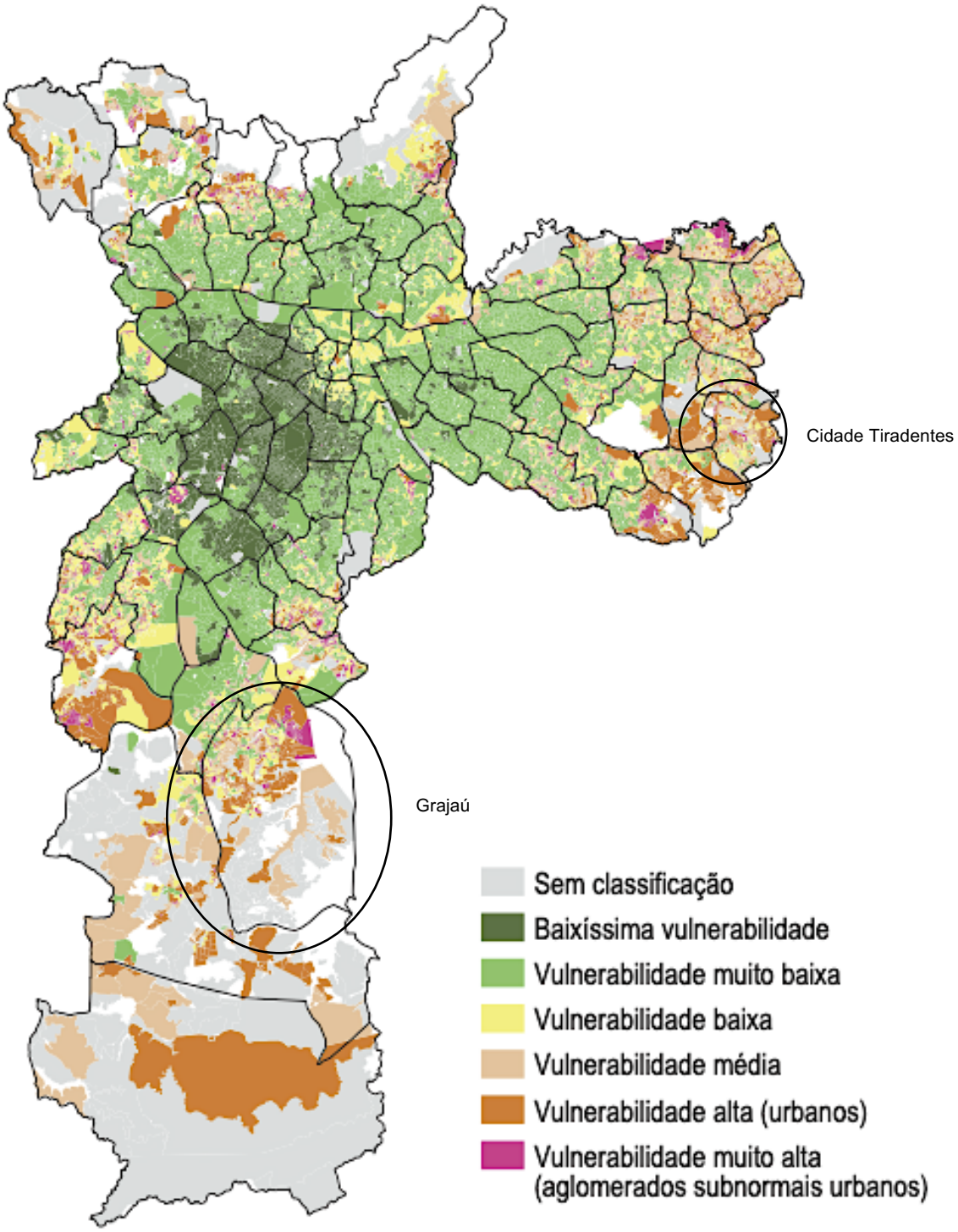
> [...] se as classes dominantes com sua força sobre o poder público moda um espaço urbano que lhes interessa e é rentável, no qual os cidadãos comuns da classe trabalhadora são lançados para longe,

> para fora da vista, vivem sob segregação, isolamento daquilo que a cidade tem de precioso. (COLOSSO, 2020, s/p).[93]

É salutar compreender que a legislação possui princípios em prol da emancipação do sujeito; que visa processos democráticos de participação na gestão da cidade. Destaca-se que a equidade social e territorial só é possível por meio da redução das vulnerabilidades urbanas e das desigualdades sociais, afinal, de acordo com o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social[94] (IPVS, 2010), os distritos mais afastados do centro expandido possuem o maior Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), como o distrito do Grajau e a Cidade Tiradentes, regiões classificadas entre médio e muito alto IVS, como reflexo do não investimento efetivo da política urbana nas periferias da metrópole, ou seja, são "[...] setores da cidade precariamente atendidos por serviços públicos" (BOLAFFI, 1982, p. 57). O Mapa 9 ilustra a cidade de São Paulo e seus distritos a partir da classificação de vulnerabilidade, da baixíssima vulnerabilidade concentrada na zona oeste da cidade e da vulnerabilidade muito alta localizada nas franjas urbanas da cidade.

[93] COLOSSO, Paolo. Direito à Cidade: o que é e qual sua atualidade. **Canal Comuns Urbanos**. 2020. 1 vídeo (00h12min). [*Live*]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=BITZH-ylfkM. Acesso em: dez. 2020. Participação de Paolo Colosso, urbanista, doutor em Filosofia.
[94] SÃO PAULO. (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social**. Disponível em: http://ipvs.seade.gov.br/view/index.php. Acesso em: dez. 2020.

Mapa 9: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) – Município de São Paulo.



Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. 2010.

Dessa maneira, ter as equidades social e territorial dentre os princípios é estratégico devido à situação de exclusão social.

Não obstante, o direito à cidade, enquanto um princípio da Política de Desenvolvimento Urbano e do PDE, carece de maior amplitude sob a lógica de

Lefebvre, do contrário, a interpretação do direito à cidade estará associada ao conceito de moradia digna, enquanto o real direito à cidade "[...] está extremamente confinado, restrito na maioria dos casos à pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais" (HARVEY, 2012, p. 87).

3.2.2 As diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor Estratégico (PDE)

A Política de Desenvolvimento Urbano e o PDE se orientam por 14 diretrizes, dentre as quais destacamos três incisos do Art. 6º:

> IX - planejamento da distribuição espacial da população e das atividades econômicas de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, a mobilidade e a qualidade de vida urbana; X - incentivo à produção de Habitação de Interesse Social, de equipamentos sociais e culturais e à proteção e ampliação de áreas livres e verdes [...] XII - revisão e simplificação da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e das normas edilícias, com vistas a aproximar a legislação da realidade urbana, assim como facilitar sua compreensão pela população. (SÃO PAULO/SP, 2014, Art. 6º).

O planejamento espacial da população e dos serviços econômicos precisam estar próximos para que os habitantes dos distritos localizados nas regiões extremas da cidade não continuem com o rótulo de "bairro dormitório", com a concentração dos empregos nas áreas mais ricas e mais distantes. De acordo com a Pesquisa Seade (2020)[95], "há mais trabalho formalizado entre os residentes nas áreas centrais e mais informalidade nas regiões Sul e na Leste 2", que é o reflexo de um planejamento hegemônico, de uma não qualificação urbanística.

> O desenvolvimento urbano das áreas periféricas, para que elas possam atrair atividades econômicas, exige qualificação urbanística e regularização fundiária, articuladas com programas de inclusão social e de economia solidária, capaz de estimular o empreendedorismo na população local. A transformação desses assentamentos periféricos precários em bairros de verdade, com infraestrutura, áreas verdes, equipamentos, documentação de posse e organização social teria enorme repercussão na redução da violência e mudaria a cara dos

[95] FUNDAÇÃO SEADE. **São Paulo diversa**: uma análise a partir de regiões da cidade. jan., 2020. Disponível: https://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Pesquisa-SEADE_Aniversario-SP_23jan2020.pdf. Acesso em: dez. 2020.

> bairros-dormitório que caracterizam a região, marcada por uma paisagem inde- finida e acinzentada. (BONDUKI, 2011, p. 34).

Dessa forma, a necessidade da concretização das diretrizes tecidas no Art. 6º da Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014, em forma de programas, projetos, planos, é fundamental, ao passo que se observa a construção de HIS em áreas periféricas desprovidas de equipamentos sociais em quantidade e qualidade. Trata-se de uma nítida segregação urbana que:

> [...] destitui a população de direitos: o direito à cidade é pressuposto como universal - “Todos têm direito à cidade”, diz Jacobi -, mas a cidade representa sua negação no plano dos fatos. Pensado como direito de cidadania, a negação desse direito implicaria a negação de todos os demais. (TAVOLARI, 2016, p.100).

3.2.3 Os objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico (PDE)

Até 2029, os 17 objetivos estratégicos, guiadores da Política de Desenvolvimento Urbano e do PDE, devem ser cumpridos, pois dialogam com as diretrizes elucidadas anteriormente, e enfatizam a necessidade de “reduzir as desigualdades socioterritoriais para garantir, em todos os distritos da cidade, o acesso a equipamentos sociais, a infraestrutura e serviços urbanos” (SÃO PAULO/SP, 2014, Art. 7o, XIII). Também objetivam equacionar o déficit acumulado e as necessidades futuras de habitação social, bem como ampliar o acesso à terra regularizada, urbanizada, e promover a universalização da infraestrutura básica. Claro que esses são só alguns dos objetivos norteadores da política que coadunam com a precariedade urbana.

3.2.4 Os Objetivos da Política de Habitação Social

Afunilando a discussão e adentrando ao Capítulo VII, que trata da Política de Habitação Social, que estabelece, em seu Art. 291, que os programas, as ações e os investimentos privados e públicos em habitação devem ser orientados pelos quatro objetivos a seguir:

- Reduzir o déficit habitacional;
- Reduzir as moradias inadequadas;
- Reduzir os impactos de assentamentos precários sobre áreas de proteção ambiental;
- Assegurar o direito à moradia digna como meta social.

Os quatro objetivos norteadores caminham para o enfrentamento das precariedades habitacional e urbana, a partir da efetivação deles em ações habitacionais. Combater o déficit habitacional (por ausência de estoque e por incremento de estoque) é o ponto de partida desse longo processo para a materialização do direito à moradia digna.

3.2.5 As Diretrizes da Política de Habitação Social

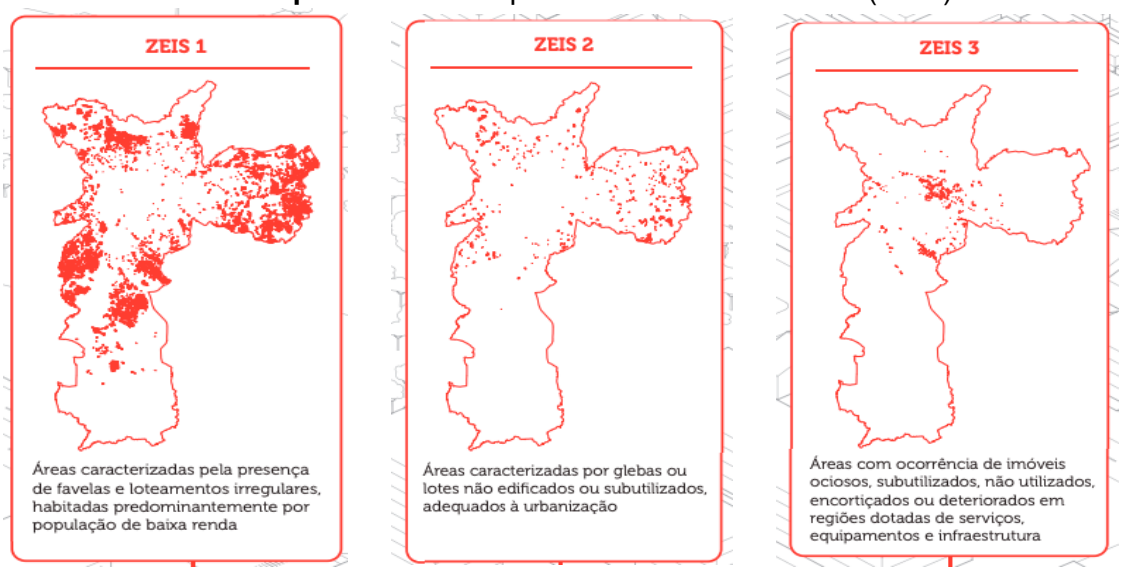
O artigo 292 da Política de Habitação possui 18 diretrizes que os programas, as ações e os investimentos (públicos e privados) devem ter. Nossa intenção não é destrinchar as 18 diretrizes, mas englobar algumas na discussão por maior proximidade temática, dentre elas: priorizar o atendimento para a população de baixa renda; promover urbanização de assentamentos precários; estimular a regularização fundiária de imóveis residenciais e não residenciais; implementar habitação social em áreas dotadas de infraestrutura, serviços públicos; apoiar a autogestão para promoção de HIS.

Essas diretrizes tecem a concepção de moradia digna e, dentre elas, é cabível destacar o inciso V do Art. 292 - “diversificar os programas e os agentes promotores da política de HIS, de acordo com as características diferenciadas da demanda” (SÃO PAULO/SP, 2014, Art. 292, V).

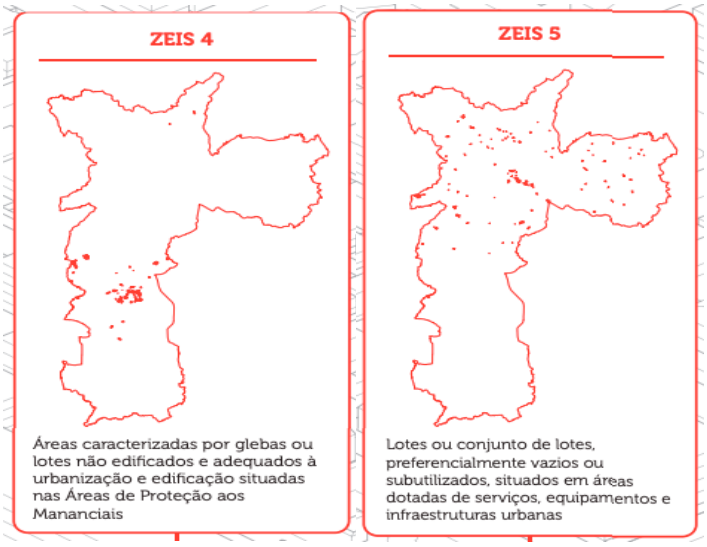
Ter programas habitacionais que respeitem a necessidade do sujeito é um quesito primordial que muitos pesquisadores já apontam como uma das principais lacunas da política habitacional brasileira - a padronização maciça dos empreendimentos e a escassa diversificação da tipologia. Outra diretriz prevista é o estímulo para ampliar a produção de habitação popular nas cinco Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis)[96], conforme Mapa 10.

[96] “A**rt. 45.** As ZEIS classificam-se em 5 (cinco) categorias, definidas nos seguintes termos: **I -** ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados

Mapa 10: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).



predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social; **II -** ZEIS 2 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social; **III -** ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social; **IV -** ZEIS 4 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados e adequados à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings, exclusivamente nas Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental e de Controle e Recuperação Urbana e Ambiental, destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual; **V -** ZEIS 5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social" (SÃO PAULO, 2014, Art. 45).



Fonte: PMSP/SMUL. Estratégias ilustradas - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2014).

Para além das Zeis 1 e 3, o PDE ampliou as áreas demarcadas como Zeis 2 e 4 para famílias integrantes da faixa 1 (HIS 1) e Zeis 5 para Habitação de Mercado Popular (HMP).

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); III - HMP: superior a R$ 6.600,00 (seis mil e seiscentos reais) e igual ou inferior a R$ 11.000,00 (onze mil reais). (SÃO PAULO, 2021, Art.1º).

O Decreto nº 60.066/2021 deve ser revisado anualmente, como consta no parágrafo único do artigo 46 do PDE e no artigo 170 da Lei n. 16.402/2016, que trata do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS). Vale considerar que o PDE prevê, estabelece que a atualização seja realizada anualmente, de preferência no mês de janeiro e em consonância com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). No entanto, a LPUOS demonstra que a atualização dos valores da renda familiar seja feita pelo maior índice inflacionário, seja pelo salário-mínimo ou pelo IPCA[97].

[97] Esse regramento posto pela LPUOS, de trabalhar com o maior valor, amplia a inserção de novos beneficiários e pode acarretar, em longo prazo, o não beneficiamento à população de baixa renda, a

Para além dos valores de renda mensal estipulados, agora falta ser avaliado se essa expansão se concretizará nos programas, ações municipais, bem como se atenderá principalmente à população demandante da Faixa 1 (HIS 1), da mesma forma se a localização prevista estará dotada de um sistema de equipamentos urbanos e sociais.

3.2.6 As Ações Prioritárias na Habitação Social

A Lei n. 16.050/2014, em seu artigo 293, elenca 14 ações prioritárias na Habitação Social, que consistem em:

> I – revisar o Plano Municipal de Habitação vigente, com base em processos participativos, no prazo de 12 (doze) meses, contados do início da vigência desta lei e promover sua revisão, no mínimo, a cada 4 (quatro) anos; II – executar o Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários; III – executar o Programa de Recuperação e Preservação de Mananciais; IV – executar o Programa de Provisão Habitacional; V – adotar mecanismos de financiamento a longo prazo e investimentos com recursos orçamentários não reembolsáveis, distribuir subsídios diretos, pessoais, intransferíveis e temporários na aquisição ou locação social de Habitações de Interesse Social e declaração de concessão de uso especial para fins de moradia, visando aos objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social; VI – implementar política de aquisição de terras urbanas adequadas e bem localizadas destinadas à provisão de novas Habitações de Interesse Social; VII – integrar a política habitacional do Município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS; VIII – criar sistema de monitoramento e avaliação da política pública habitacional; IX – estabelecer critérios e procedimentos para a distribuição das novas Habitações de Interesse Social, considerando as necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis; X – apoiar a produção social de moradia por meio de fomento às associações, cooperativas e demais entidades; XI – produzir unidades habitacionais de interesse social em áreas vazias ou subutilizadas e recuperar edifícios vazios ou subutilizados, para a população de baixa e média renda, nos termos desta lei, nas regiões centrais da cidade e nas centralidades dotadas de infraestrutura; XII – revisar e implementar o programa de locação social para HIS faixas 1 e 2; XIII – aplicar os instrumentos previstos para a regularização fundiária de interesse social, em especial a demarcação urbanística e a legitimação da posse, inclusive em área de preservação ambiental, quando presentes os requisitos legais; XIV – debater, de modo participativo e integrado com os demais entes federativos, mecanismos para prevenir e mediar conflitos fundiários urbanos,

---

demanda prioritária do déficit habitacional, haja vista que o interesse do mercado privado está focado em famílias com mais de três salários-mínimos.

> buscando soluções negociadas e alternativas de moradia para as famílias despejadas. (SÃO PAULO, 2014, Art. 293).

As ações prioritárias previstas para Habitação Social visam o direito à moradia digna, partindo da revisão do Plano Municipal de Habitação, perpassando pela execução de Programas de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários; de Recuperação e Preservação de Mananciais; implementação da política de aquisição de terras urbanas adequadas e bem localizadas, destinadas à provisão de novas HIS; integração da política habitacional municipal de 1994 ao SNHIS; criação de um sistema de monitoramento e avaliação da política pública habitacional. Tais ações caminham para reduzir as desigualdades urbanas e habitacionais.

> Reduzir as desigualdades também significa aproximar a habitação, incluindo a social, dos empregos e equipamentos, mediante duas ações estratégicas combinadas: levar a urbanização, a regularização fundiária, empregos e serviços para as áreas periféricas, que devem ser estruturadas e qualificadas do ponto de vista urbanístico, e estimular o uso residenciais, com incentivos e subsídios para as rendas mais baixas nas áreas que concentram os empregos – centro expandido e zona sudoeste. (BONDUKI, 2011, p. 28).

Por fim, a Política de Habitação Social visa a redução das desigualdades sociais; tornar o direito à moradia digna mais palpável pelo uso de instrumentos, como a Zeis, cota de solidariedade, o plano municipal de habitação e a regularização. A Figura 10 sintetiza a Política de Habitação Social.

Figura 10: Política de Habitação Social: objetivos, diretrizes e instrumentos.



Fonte: PMSP/SMUL. Estratégias ilustradas - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2014).

De fato, o PDE caminha para ofertar o direito à cidade mediante as complexidades, heterogeneidades e desigualdades dessa metrópole. Dessa forma, buscar um equilíbrio para essa São Paulo é desafiador, e estamos falando da maior cidade da América do Sul; sendo assim, buscar estratégias, instrumentos legais para tornar São Paulo uma cidade mais justa é fundamental.

3.2.7 Cota de Solidariedade: um instrumento de planejamento urbano

Além da ampliação das Zeis, outro instrumento de planejamento urbano e habitacional está previsto no PDE, Cota de Solidariedade, que visa a ampliação das moradias na cidade.

> Fica estabelecida como exigência para o certificado de conclusão de empreendimentos imobiliários de grande porte ou implantação de planos e projetos urbanísticos a Cota de Solidariedade, que consiste na produção de Habitação de Interesse Social pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao Município para fins de produção de Habitação de Interesse Social e equipamentos públicos sociais complementares à moradia. (SÃO PAULO/SP, 2014, Art. 111).

A cota de solidariedade estabelece que os empreendimentos imobiliários com mais de 20 mil metros quadrados de área construída destinem o equivalente a 10% de sua área para HIS, para atender às famílias com renda de até seis salários-mínimos. O repasse pode ser de forma física - com construção da HIS dentro do próprio empreendimento, ou doação de terreno equivalente a 10% do valor da área total do terreno do empreendimento -, ou monetária, ou seja, depositar o recurso no Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) em uma conta específica para HIS. E, em contrapartida, os 10% doados não serão considerados como área computável do empreendimento.

É uma estratégia para garantir mais moradias em áreas bem localizadas, visando a uma habitação inclusiva.

> O instrumento da Cota de Solidariedade é uma ferramenta de produção de Habitação Inclusiva, estratégia que é amplamente vivenciada em diversos países no hemisfério norte, especialmente nos Estados Unidos e na França. Apesar de cada programa de Habitação Inclusiva adotar regras muito específicas, os objetivos desta estratégia são principalmente três: • Promoção de diversidade social, através da produção de Habitação de Interesse Social em localizações onde normalmente não há oferta para a população de rendas baixa e média, podendo ser na escala do edifício ou do zoneamento, a fim de combater a segregação; • Inclusão da iniciativa privada como co-responsável pelo combate às desigualdades socioterritoriais, por meio de exigência à produção de HIS, fomentando diversidade de oferta de produto habitacional no mercado imobiliário; ou • Incremento de arrecadação de recursos, para fins de produção habitacional e aquisição de terrenos pelo poder público. (SILVA; BORGES, 2019, p. 81).

Os autores compreendem que o novo instrumento é relevante, em uma sociedade marcada pela desigualdade, entretanto, consideram que há lacunas na lei e no decreto de regulamentação, pois não especifica o modelo de destinação das unidades de HIS (venda, doação, aluguel, teto de valores) e quanto à gestão condominial também não há determinações específicas, e a parte interessada no

mercado imobiliário foi a mais beneficiada, pois o recurso arrecadado com a Cota é insuficiente para produzir a mesma quantidade de unidades de HIS.

Em suma, a avaliação sobre a Cota de Solidariedade ainda é recente, por isso é necessário maior aprofundamento. É necessário rever o instrumental para melhor benefício à cidade, aos beneficiários, "e induzir à iniciativa privada uma mudança de mentalidade, no que se refere à diversificação de produtos do mercado imobiliário" (SILVA; BORGES, 2019, p. 84). Contudo, a Cota de Solidariedade ainda representa uma oportunidade de expansão de HIS.

3.2.8 - Ordenação Territorial: Macrozonas e macroáreas da cidade de São Paulo

Para proporcionar melhor planejamento e adequadas gestões urbana e ambiental, a cidade de São Paulo foi dividida em duas macrozonas e cada uma com quatro macroáreas:

MACROZONA DE ESTRUTURAÇÃO E QUALIFICAÇÃO URBANA[98]:

- Macroárea de Estruturação Metropolitana;
- Macroárea de Urbanização Consolidada;
- Macroárea de Qualificação da Urbanização;
- Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana.

MACROZONA DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL[99]:

- Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental;
- Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental;
- Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável;
- Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais.

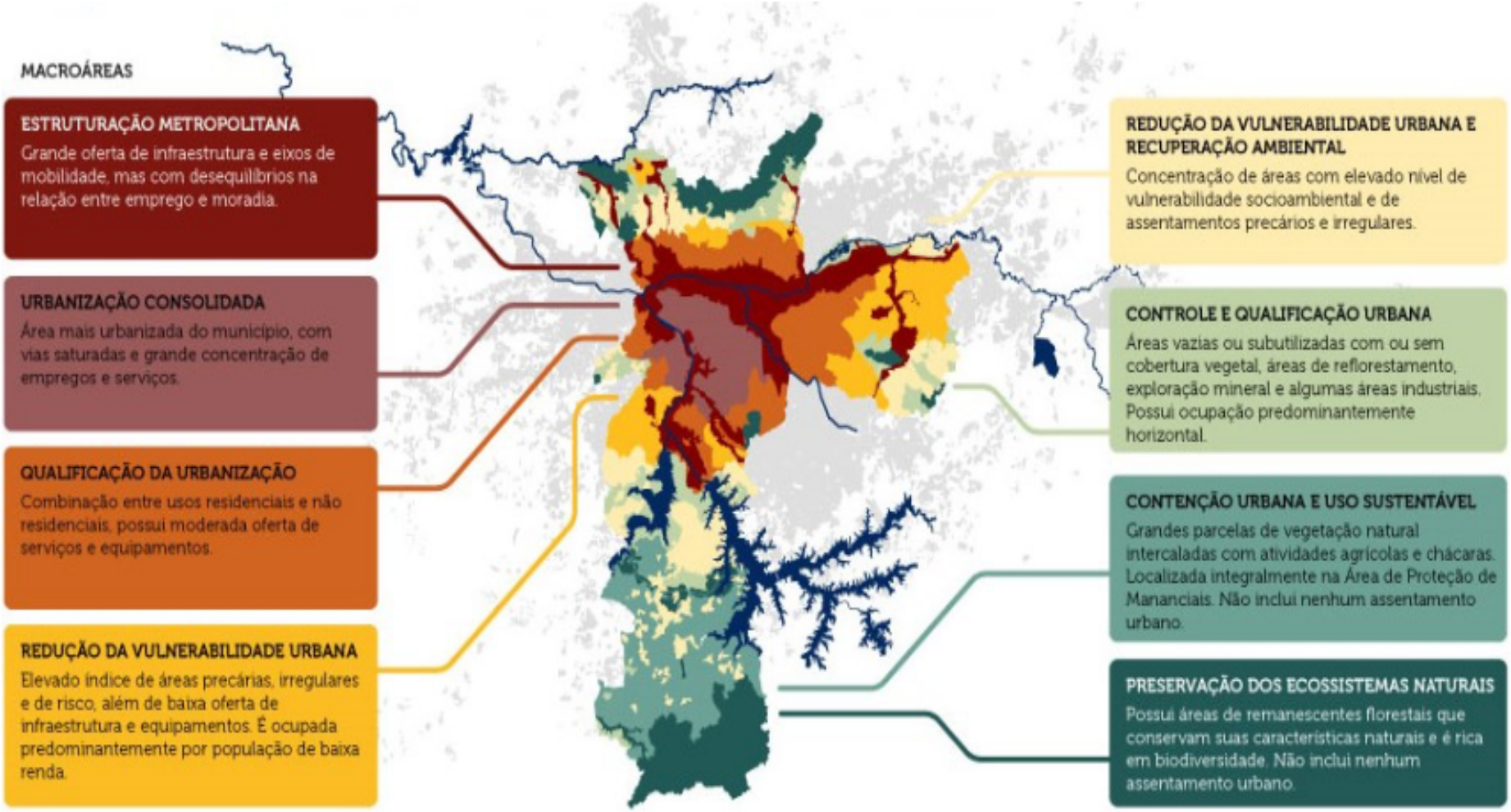
---

[98] "A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, situada integralmente na Zona Urbana, apresenta grande diversidade de padrões de uso e ocupação do solo, desigualdade socioespacial, padrões diferenciados de urbanização e é a área do Município mais propícia para abrigar os usos e atividades urbanos" (SÃO PAULO, 2014, Art. 10).

[99] "[...] A Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental tem função precípua de prestar serviços ambientais essenciais para a sustentação da vida urbana das gerações presentes e futuras." (SÃO PAULO, 2014, Art.16, § 1º).

As macroáreas representam os objetivos urbanos, ambientais, sociais e econômicos específicos, no Mapa 11 é possível visualizar tal distribuição.

Mapa 11: Macroáreas e macrozonas do PDE.



Fonte: LAJUT (2016).

A fotografia da cidade por macroáreas mostra a realidade nos diversos espaços e as possibilidades de proposta para intervenção, como na região de Cidade Tiradentes e Grajau que conotam ações para redução da vulnerabilidade urbana, recuperação ambiental, controle e qualificação urbana. O distrito de Grajau, por estar em área de mananciais, necessita de contenção urbana e uso sustentável, devido à área de proteção de mananciais, bem como ações para melhor preservação dos ecossistemas naturais.

Por fim, o PDE retrata ferramentas para consolidação de uma cidade mais humana, sustentável e inclusiva. Cabe ressaltar que o PDE recebeu o prêmio de práticas inovadoras da Nova Agenda Urbana, concedido pela Organização das Nações Unidas (ONU)-Habitat, em 2017, justamente pelo plano destacar:

> [...] o marco regulatório urbano indutor de uma cidade mais humana, equilibrada social, ambiental e economicamente, priorizando a mobilidade sustentável e promovendo o uso do território coletivo e uma cidade mais inclusiva e saudável [...] ao regular o uso do solo promovendo o adensamento urbano junto à rede de transportes públicos, aproximando pessoas e transporte, moradia e trabalho, ao induzir uma cidade mais compacta e de uso misto, ao priorizar o crescimento urbano em áreas com infraestrutura de suporte e ao enfatizar o uso dos instrumentos urbanísticos que promovem a função social da cidade, aponta-se para um novo paradigma de desenvolvimento urbano.[100]

.

[100] NEXO. Entrevista de Carlos Leite, Paulo Sadiva e Carlos Bresser-Pereira ao Nexo, em 26 de maio de 2018 – **O plano diretor está ameaçado**. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2018/O-Plano-Diretor-de-S%C3%A3o-Paulo-est%C3%A1- . Acesso em: abril. 2018.

3.3 Plano Municipal de Habitação (PMH)

As informações contidas nessa seção são oriundas do PMH - Projeto de Lei n. 619/2016[101] e do PMH – Caderno para discussão pública.[102] O PMH está em caráter de projeto de lei, pendente de aprovação, porém, por se tratar de um instrumento da Política de Habitação Social, entendemos ser necessário compreender algumas de suas propostas relativas às precariedades urbana e habitacional.

O PDE de 2014, em seu artigo 293, estabelece que, dentre as ações prioritárias na habitação social, deve:

> I – revisar o Plano Municipal de Habitação vigente, com base em processos participativos, no prazo de 12 (doze) meses, contados do início da vigência desta lei e promover sua revisão, no mínimo, a cada 4 (quatro) anos. (SÃO PAULO/SP, 2014, Art. 293).

Entretanto, o plano foi elaborado em 2016, na gestão do ex-prefeito Fernando Haddad (Partido dos Trabalhadores - PT) e, no ano de 2017, o PMH[103] foi entregue para análise na Câmara Municipal e ainda continua.[104] Em 2019, propõem-se um "substitutivo" do plano (alguns itens), o que agravou ainda mais a situação de morosidade, afinal, uma nova proposta, mesmo que em pequena escala, pressupõe a retomada da discussão; logo, a aprovação ficou para a atual gestão do prefeito Ricardo Nunes (MDB). A morosidade na aprovação do PMH retrata o descaso com a

---

[101] Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH_2016(1).pdf. Acesso em: jun. 2020.

[102] SÃO PAULO. Plano Municipal de Habitação de São Paulo. **Caderno para discussão pública.** Com este caderno, a Secretaria Municipal de Habitação apresenta para discussão pública uma proposta de revisão do Plano Municipal de Habitação de São Paulo. Disponível em http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH.pdf. Acesso em: dez. 2019.

[103] De acordo com a página da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) de São Paulo, "o Plano Municipal de Habitação, encaminhado pelo poder executivo à Câmara Municipal em dezembro de 2016, constitui-se no Projeto de Lei n. 619, de 21 de dezembro de 2016. Em 2018, por meio da Resolução da Secretaria Municipal de Habitação/Conselho Municipal de Habitação - Sehab/CMH n. 111 (25/10/2018), foi criado Grupo de Trabalho para articulação de esforços pela aprovação do Plano Municipal de Habitação de São Paulo. Em 22 de agosto de 2019, a gestão enviou ao Legislativo a proposta de alterações pontuais no PL.". SÃO PAULO. (Cidade). Habitação. **Obrigado são Paulo!** Cidade que acredita na ciência e na vida. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/conferencia_municipal_de_habitacao/?p=286195. Acesso em: jun. 2020.

[104] Vale relembrar que, em 2019, o Conselho Municipal de Habitação (CMH) de São Paulo encaminhou uma proposta com alteração de determinados pontos do projeto de Lei, que pode ser visualizada no portal da Secretaria Municipal de Habitação, pois, neste trabalho, a discussão se dará a partir do Projeto de Lei inaugural, datado de 2016, por compreender que alterações correspondes à atualização de valores monetários, legislações implantadas após 2016, términos de programas em âmbito federal (PAC, MCMV), por fim, a essência do plano em prol do direito à cidade permanece.

política habitacional, a questão urbana, a cidade, a população oriunda de assentamentos precários, em situação de vulnerabilidade social, bem como o não cumprimento regimental da revisão da política urbana prevista pelo PDE.

> A revisão do PMH se insere no ciclo de revisão de todo o marco regulatório da política urbana municipal, iniciada com a revisão do PDE, já no primeiro semestre de 2013, seguida pela revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal n. 16.402, de 22 de março de 2016), do Código de Obras e Edificações e das leis específicas de Operações Urbanas Consorciadas e outros planos setoriais. Além disto, a legislação federal, Lei Federal n. 11.124 de 16 de junho de 2005, também determina a necessidade da existência de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) para que o município possa participar do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). No contexto municipal, essa revisão não se justifica somente por causa de exigências legais, mas, sobretudo pela necessidade de se consolidar uma política municipal de habitação mais abrangente e atualizada, pois a lei que rege a política habitacional vigente (Lei n. 11.632, de 22 de julho de 1994) foi aprovada há mais de 20 anos, e traz diretrizes muito genéricas, com poucas respostas às diferentes demandas habitacionais existentes no município atualmente. (SÃO PAULO/SP, 2016).[105]

O PMH tem um horizonte de 16 (dezesseis) anos e com atualizações previstas nas metas e projeções quantitativas[106] a cada quatro anos, o que possibilita um diálogo com a conjuntura de cada período e um compromisso de cada gestão em nutrir a política habitacional de forma efetiva, com participação social, afinal, o objetivo fim do PMH é garantir o acesso a uma moradia digna para todos os munícipes, com

---

[105] "Este texto acompanha o Projeto de Lei que revisa o Plano Municipal de Habitação (PMH), em conformidade com o artigo 293 do Plano Diretor Estratégico, Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014, que determina a revisão do Plano Municipal de Habitação como ação prioritária da Política de Habitação Social da cidade." SÃO PAULO. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Texto ilustrado. **Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014**. Para facilitar a compreensão do novo Plano Diretor Estratégico, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) elaborou ilustrações para acompanhar os artigos da lei. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/ . Acesso em: dez. 2019.
SÃO PAULO. **Projeto de Lei n. 619 de 21 de dezembro de 2016**. Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-619-de-21-de-dezembro-de-2016. Acesso em: mar. 2019.

[106] Planos de ação quadrienais são articulados com os Planos Plurianuais (PPA). De acordo com o Projeto de Lei n. 619/2016, em seu Art. 97**,** os Planos de Ação Quadrienais de Habitação – PAQHs são os instrumentos de planejamento quadrienal das ações da política habitacional previstas no Plano Municipal de Habitação, construído a partir de processo participativo em nível local, a ser estabelecido por Decreto Municipal, no primeiro ano de cada gestão, e será incorporado no Programa de Metas, Plano Plurianual e nos Planos de Subprefeituras.

ações diversificadas, articuladas com os instrumentos[107] de planejamento, respeitando a singularidade do sujeito, a sua demanda, analisando o espaço habitado, logo, tudo isso pressupõe uma política habitacional heterogênea, diversificada, que atenda à necessidade humana e não só a dos mercados imobiliário e financeiro.

> [...] Não se pode oferecer para uma favela consolidada há décadas a mesma política que se ofereceria para outra em situação de risco iminente, assim como não são problemáticas semelhantes, por exemplo, a da população em situação de rua, de moradores de cortiços, ou de famílias que residem em loteamentos distantes, na periferia. Cada realidade enseja uma ação diferente do Poder Público, uma integração específica com as políticas urbanas, uma parceria própria com outras secretarias ou subprefeituras, etc. Por isso, a política habitacional deve oferecer uma variedade de alternativas de ação, visando responder à precariedade habitacional em todas as suas formas. (SÃO PAULO, 2016).[108]

O olhar da política habitacional, a partir da demanda, é essencial para que se possa articular ações congruentes com a realidade. Vale ressaltar que o objetivo posto no PMH[109] não é nenhuma novidade, em âmbito acadêmico, perante alguns movimentos de moradia, para determinados atores da sociedade civil; ocorre que agora está descrito como um objetivo dentro do projeto de lei e, assim, teoricamente tornando-se mais palpável a sua concretização.

Dentre as diretrizes[110] estabelecidas no PMH, destaca-se:

---

[107] Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentarias e Lei Orçamentaria Anual; Programa de Metas, constante na Lei Orgânica do Município; Plano Diretor Estratégico; Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; Planos Regionais das Subprefeituras e respectivos planos de ação quadrienais; planos setoriais de políticas urbano-ambientais; Planos de Ação Quadrienais de Habitação (PAQHs); Planos de Urbanização de Zona Especial de Interesse Social (Zeis).

[108] "Este texto acompanha o Projeto de Lei que revisa o Plano Municipal de Habitação (PMH), em conformidade com o artigo 293 do Plano Diretor Estratégico, Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014, que determina a revisão do Plano Municipal de Habitação como ação prioritária da Política de Habitação Social da cidade." (Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH_2016(1).pdf. Acesso em: jun.2018)

[109] Para além do explicitado, no PL n. 619/2016, em seu Título I – Abrangência , princípios, diretrizes e objetivos, cabe destacar o Art. 1º em seu § 1º que: "O Plano Municipal de Habitação estabelece o conjunto de programas e estratégias de ação diante das necessidades habitacionais identificadas, aprimora a estrutura de gestão e participação social, cria a dinâmica de planejamento financeiro da Política Municipal de Habitação, cria regras para os Planos de Ação Quadrienais de Habitação (PA-QHs), que estabelecerão metas para a política no território, de forma a assegurar a universalização do acesso à moradia digna em todo o Município". (BRASIL, 2016, p.13).

[110] Para obter mais detalhes sobre as diretrizes que orientam o PMH, acessar: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf

> [...] promover uma política habitacional que priorize o enfrentamento da precariedade habitacional e urbana e o atendimento à população de baixa renda, principalmente a parcela que se enquadre no perfil de demanda por Habitação de Interesse Social 1. (SÃO PAULO/ SP, 2016, Art. 2º, II).

É uma diretriz essencial para nortear a política habitacional em seus programas e ações, considerando que o maior déficit habitacional se concentra na demanda por HIS-1.

Além disso, o Plano Municipal de Habitação prioriza três linhas programáticas para intervenção habitacional: Serviço de Moradia Social[111]; Provisão de Moradia; e Intervenção Integrada em Assentamentos Precários. As três linhas programáticas retratam os programas e suas respectivas modalidades, que se articulam entre si.

3.3.1 Serviço de Moradia Social (SMS)

Na linha de Serviço de Moradia Social (SMS), são ofertadas quatro modalidades (conforme ilustrado no Quadro 9), que primam em atender famílias em alta vulnerabilidade social; famílias de baixa renda removidas de suas casas para realização de obras públicas, por risco hidrológico e geológico, ou vítimas de desastres.

[111] Para obter mais detalhes sobre as diretrizes que orientam o PMH, acessar: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf. Acesso em: dez. 2020.

Quadro 9: Modalidades do SMS.

ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL INTENSIVO	ABRIGAMENTO TRANSITÓRIO EM IMÓVEIS ALUGADOS	ABRIGAMENTO TRANSITÓRIO EM IMÓVEIS PÚBLICOS	BOLSA ALUGUEL
Oferece atendimento assistido a famílias em situação de alta vulnerabilidade e risco social, constituído por meio da integração de políticas de atendimento social e do acompanhamento institucional permanente até que o beneficiário adquira grau de autonomia que permita seu encaminhamento a outra modalidade do Serviço de Moradia Social, a critério da secretaria responsável pelo atendimento social.	Estrutura-se por meio da locação de imóveis pelo Poder Público, voltado à demanda por atendimento emergencial e transitório. Viabiliza moradia provisória para famílias de baixa renda removidas para a realização de obras públicas, por risco hidrológico e geológico ou vítimas de desastres e para famílias em situação de vulnerabilidade que não demandem atendimento assistido intensivo.	Está diretamente relacionada ao Programa Locação Social, pois oferece atendimento em imóveis públicos, voltado à demanda por atendimento emergencial e transitório que possui certo grau de autonomia e não necessita de acompanhamento institucional intensivo. Viabiliza moradia provisória às famílias de baixa renda removidas para a realização de obras públicas, por risco hidrológico e geológico ou vítima de desastres e às famílias em situação de vulnerabilidade	Viabiliza, por meio de apoio financeiro, o acesso a imóveis, em condições dignas, ofertados no mercado objetivo prioritário proporcionar o atendimento emergencial e transitório a famílias de baixa renda removidas para a realização de obras públicas, por risco hidrológico e geológico ou vítimas de desastres e a famílias em situação de vulnerabilidade que não demande atendimento assistido intensivo. Ela garante o acompanhamento das famílias beneficiadas, assegurando a correta destinação da verba para uso em aluguel. Esta modalidade subsitituirá paulatinamente o atual Auxilio Aluguel .

Fonte: PMH. Caderno para discussão pública, junho de 2016. Elaboração própria.

Nas quatro modalidades[112], prevê-se o atendimento em todo o município, com prioridade para a região central de São Paulo. A modalidade Acolhimento Institucional Intensivo do SMS ocorre de forma compartilhada, entre a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) e outras secretarias que atendam população em situação de vulnerabilidade social, promovendo uma gestão integrada, com acompanhamento institucional até que o usuário obtenha plena autonomia e possa ser encaminhado para outra modalidade.

[112] Segundo o PMH, Caderno para Dscussão Pública (2016, p. 42): “Edifícios subutilizados ou ociosos da região central, que foram notificados para parcelamento, edificação e Utilização compulsórios (Peuc), constituirão um foco importante para a viabilização de imóveis para o serviço de moradia social, especificamente para as modalidades (1) acolhimento institucional intensivo e (2) Abrigamento Transitório Em Imóveis Alugados; alguns desses edifícios não se viabilizam para uso habitacional de interesse social devido aos altos custos de reforma para constituição de unidades habitacionais completas (com banheiro, cozinha e/ou área de serviço individualizados), mas podem ser adaptados para o serviço de moradia social com reformas menores (eventualmente subsidiadas) que podem produzir unidades incompletas (com banheiro, cozinha e/ou área de serviço compartilhados”.

As modalidades Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados e Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos não pressupõem atendimento assistido intensivo, mas prevê moradia transitória de maior prazo, em especial para as famílias que serão contempladas com atendimento habitacional definitivo pela linha programática Provisão de Moradia. E são modalidades alternativas ao Auxílio Aluguel.

A modalidade Bolsa Aluguel tem por objetivo atender às famílias de baixa renda, provenientes de remoção por risco, obras públicas e vulnerabilidade social. Visa ser o substituto do atual Auxílio Aluguel. Cabe ressaltar que, para a implementação dessa modalidade, devem ser revistas algumas legislações municipais, como a Portaria Sehab.G n. 68/2019, que trata do atendimento habitacional provisório e, nessa portaria, não há atendimento para as famílias em situação de vulnerabilidade social, como era previsto pela Portaria Sehab.G n. 131/ 2015, em seu Art. 2º, inciso V: "casos de extrema vulnerabilidade, devidamente caracterizada pelos órgãos técnicos do Município de São Paulo, que necessitem de recursos complementares para cobrir parte das despesas de moradia" (SÃO PAULO/SP, 2015, Art. 2º, V). Outrossim, o §3º do referido artigo traz:

> Considera-se em situação de extrema vulnerabilidade, para os fins da presente Portaria, a famílias com insuficiência de renda para cobrir as despesas com moradia, que se enquadre nos limites de renda previstos no artigo 8º e que se encontre em alguma das seguintes situações: a) família com titulares idosos ou com idosos na composição familiar, com renda insuficiente ou sem condições de trabalho, observado os demais critérios previstos nesta Portaria; b) família com pessoas portadoras de deficiência ou com doenças crônicas graves; c) família sob a chefia de mulher em situação de violência doméstica; d) família com menor(es) em situação de desacolhimento.

Dessa forma, não existe mais atendimento provisório habitacional para as famílias em situação de vulnerabilidade, que foi revogado pela Portaria Sehab.G n. 68/2019. Assim, será necessário fazer uma revisão da Portaria de 2019, para inclusão do atendimento demandado pelo SMS na modalidade Bolsa Aluguel.

O valor empenhado com o Programa Auxílio Aluguel demanda um quantitativo financeiro alto[113] para o poder público, e, para a população, é um valor baixo, para a

[113] Para maiores informações sobre o gasto anual com auxílio aluguel. Acesse: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/acesso_a_informacao/index.php?p=178762.

locação de um imóvel; assim, a família precisa complementar o valor do auxílio para conseguir alugar um imóvel. Trata-se de famílias de baixa renda, cujo aluguel consome parte significativa da renda familiar. Não obstante, o ônus excessivo com o aluguel urbano é o maior componente do déficit habitacional.

Logo, a proposta da transição do Auxílio Aluguel para as modalidades do Serviço de Moradia Social se faz necessária, em uma cidade como São Paulo, que, segundo a FJP (2021), 72,6% da população sofre com o ônus excessivo de aluguel. Dessa forma, o SMS demostra uma alternativa para lidar com o componente mais expressivo do déficit habitacional, bem como, com essa linha programática, o Poder Público agregará um parque imobiliário, seja por meio de construção e/ou por aquisição de edifícios ociosos ou subutilizados, principalmente na região central da capital e a população beneficiária do futuro programa poderá usufruir de imóveis bem localizados, de qualidade e que não gerará um ônus excessivo ao orçamento familiar.

3.3.2 Provisão de Moradia

A linha programática Provisão de Moradia destina-se ao atendimento habitacional definitivo para famílias de baixa renda e as unidades a serem ofertadas, tanto as novas como as já existentes, localizam-se em áreas dotadas de infraestrutura, com acesso ao sistema de transporte público e preferencialmente destinadas à demanda oriunda do SMS.

Dentre as diretrizes da linha programática de Provisão de Moradia, destaca-se a intenção de atuar com os instrumentos[114] de controle da função social da propriedade; abarcar principalmente o parque imobiliário ocioso na região central da capital, por ser uma área dotada de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, serviços, além da região ofertar maior possibilidade de emprego, dessa forma, possibilitando melhor qualidade de vida para o cidadão, que há séculos sofre com o processo de segregação socioespacial. Segundo Carlos (2020a), a gênese da segregação socioespacial está relacionada à existência da propriedade privada da riqueza, que condiciona o processo de produção do espaço urbano a realizar a

[114] Instrumentos urbanísticos: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU Progressivo no Tempo) e Desapropriação do imóvel mediante pagamento em títulos da dívida pública.

justaposição da hierarquia social-espacial. E essa hierarquia mutila aqueles que não são detentores da riqueza.

A linha programática Provisão de Moradia abarca três programas e suas respectivas modalidades:

- PROGRAMA PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO:
  - Promoção Pública de Moradia; Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários; Promoção de Moradia por Autogestão; Promoção Privada de Moradia e Aquisição de Moradia Pronta.
- PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL:
  - Locação Social de Promoção Pública;
  - Locação Social por Autogestão.
- PROGRAMA LOCAÇÃO SOCIAL DE MERCADO: Não contém modalidades).

No Quadro 10, consta o Programa de Provisão de Moradia para Aquisição e suas cinco modalidades.

Quadro 10: Linha programática - Provisão de moradia[115].

PROVISÃO DE MORADIA PARA AQUISIÇÃO: Visa ofertar unidades habitacionais em empreendimentos novos ou em imóveis reabilita- dos, promovidos pelo Poder Público, pela iniciativa privada ou em parceria com entidades, associações ou movimentos sociais, para atendimento em caráter definitivo a famílias de baixa renda, por meio da transferência da posse ou da propriedade imo- biliária.	**PROMOÇÃO PÚBLICA DE MORADIA**: O promotor é o próprio Município, que desenvolve ou contrata projetos e obras, organiza a demanda e administra os recursos financeiros, visando atender em caráter definitivo à demanda por acesso à posse ou propriedade. A demanda a ser atendida [...] deverá ser selecionada segundo critérios de atendimento e priorização definidos pela Secretaria Municipal de Habitação. **PROMOÇÃO PÚBLICA DE MORADIA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS:** O promotor é o próprio Município. Tem como objetivo a produção de unidades habitacionais novas, para atendimento definitivo a famílias removidas por obras, risco ou em decorrência da necessidade de desadensamento dos assentamentos que estão passando por intervenções públicas, visando manter seus vínculos territoriais, econômicos e sociais. **PROMOÇÃO DE MORADIA POR AUTOGESTÃO:** O principal agente promotor são entidades sem fins lucrativos como associações, movimentos organizados, cooperativas habitacionais, entre outros. Tem por obejtivo incentivar e apoiar a oferta de unidades habitacionais por meio da autogestão, visando o fortalecimento da organização social na implementação da política habitacional no Município, por meio da participação dos beneficiários na viabilização do empreendimento em todas as suas etapas, seja na busca por imóveis, terrenos ou edifícios, no desenvolvimento do projeto, na produção direta ou na gestão da produção e dos recursos financeiros, na indicação da demanda, na gestão social e até na manutenção e gestão dos empreendimentos habitacionais, que podem ser de posse ou propriedade coletiva. **PROMOÇÃO PRIVADA DE MORADIA:** O principal agente promotor é da iniciativa privada. Tem como objetivo diversificar formas e agentes de promoção de Habitação de Interesse Social no Município, mobilizando mecanismos e instrumentos específicos, tais como incentivos tributários e urbanísticos, para fomentar o interesse dos empreendedores privados, de modo a ampliar a oferta de moradia social no mercado residencial formal. **AQUISIÇÃO DE MORADIA PRONTA**: Tem por objetivo viabilizar o acesso a unidades habitacionais regularizadas a famílias de baixa renda, por meio da oferta de carta de crédito para aquisição, possibilitando o acesso ao estoque existente no mercado formal de moradia.

Fonte: Projeto de Lei n. 619/2016. Elaboração própria.

[115] O conteúdo apresentado nessa tabela é oriundo do Projeto de Lei n 619/2016 – Capítulo II – Da Provisão de Moradia - Seção I – Provisão de Moradia para Aquisição.

As modalidades previstas no programa de Provisão de Moradia para Aquisição pressupõem atendimento definitivo em HIS produzidos ou requalificados por iniciativa dos três setores da sociedade (governamental, mercado e sociedade civil organizada); priorizam as famílias de baixa renda, principalmente as oriundas do Serviço de Moradia Social. Todas as modalidades terão o processo de monitoramento e avaliação a partir dos indicadores e procedimentos construídos. A realização do trabalho social só não está prevista na modalidade Aquisição de Moradia Pronta.

3.3.2.1 Modalidade Aquisição de Moradia Pronta

A modalidade Aquisição de Moradia Pronta predispõe a aquisição de UH via carta de crédito assistido. Essa modalidade é audaciosa, pois a sua viabilização está atrelada à criação de uma imobiliária pública que será assistida pelo Observatório Imobiliário (a ser criado) que terá como responsabilidade analisar as informações relativas a transações imobiliárias. Todo esse arcabouço é para garantir que a carta de crédito também possa ser utilizada nos loteamentos e assentamentos recém-regularizados, oportunizando a inquilinos daquele território a compra de um imóvel de forma mais acessível, tomando os devidos cuidados para que não favoreça a gentrificação, que é:

> [...] o resultado de políticas de investimentos em infraestrutura urbana em regiões pobres da cidade que não vêm acompanhadas de políticas públicas que garantam os direitos de moradia da população local; ao contrário, privilegiam a especulação da terra, através do seu valor real e potencial. Esses processos estão na contramão do direito à moradia, na medida em que o governo local não garante a função social da propriedade, impondo limites ao uso privado do solo urbano como prevê o Estatuto da Cidade. Isso gera, ao longo do tempo, a substituição do local de moradia de segmentos da classe popular pela classe média, exacerbando a segregação socioespacial nas cidades. (NOVAES, 2017, p. 44).

Dessa forma, o PMH demonstra esse cuidado da não expulsão das pessoas originárias do território por uma população com maior poder aquisitivo.

3.3.2.2 Modalidade Promoção Privada de Moradia

A modalidade Promoção Privada de Moradia, cujo agente promotor é o setor privado, tinha a perspectiva de usufruir do Programa MCMV, entretanto, será necessário rever outras estratégias para obtenção de financiamento a juros subsidiados, pois, atualmente, em âmbito federal, só existe o Programa Casa Verde e Amarela.[116] Nessa modalidade, há expectativas em ampliar a HIS em áreas de Zeis, haja vista a ampliação dessas áreas promovidas pelo PDE e também a produção de HIS pode ser via Cota de Solidariedade.

3.3.2.3 Modalidade Promoção Pública de Moradia

A modalidade **Promoção Pública de Moradia** tem como agente promotor o município, que realizará todas as etapas do processo para a materialização da moradia em caráter definitivo, por acesso à posse ou à propriedade. A demanda a ser selecionada segue os critérios estabelecidos pela Sehab, em consonância com as normativas vigentes e com o Conselho Municipal de Habitação (CMH). As fontes de recursos previstas para essa modalidade são:

> [...] Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – Fundurb, bem como pela articulação da aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – Peuc com o Consórcio Imobiliário, sem prejuízo de outras fontes de recursos ou estratégias de aquisição de terrenos e imóveis. (SÃO PAULO/SP, 2016, Art. 34, § 2º).

3.3.2.4 Modalidade Promoção Pública de Moradias em Assentamentos Precários

A Promoção Pública de Moradias em Assentamentos Precários tem como premissa assentar as famílias removidas por obras, risco, ou necessidade por desadensamento no próprio território, para a manutenção dos vínculos. As unidades habitacionais a serem construídas devem possuir uma tipologia diversificada que possibilite uma integração socioespacial. Assim, não sendo necessário seguir os

[116] A Lei n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021, institui o Programa Casa Verde e Amarela, com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R$ 7.000,00 e não prevê financiamento para autogestão, e nenhuma modalidade parecida com o MCMV-E.

parâmetros estabelecidos pelo Decreto n. 59.885, de 4 de novembro de 2020, que trata do uso, parcelamento, da ocupação do solo e sobre as normas edilícias para HIS e suas variantes,[117] em seu Art. 3 estão definidos os parâmetros para as unidades de HIS 1 e HIS 2 como seguem:

> - Área útil máxima de 70m² (setenta metros quadrados) e mínima de 24m² (vinte e quatro metros quadrados);
> - Máximo de 01 sanitário;
> - Pé-direito mínimo de: 2,30m (dois metros e trinta centímetros) para sanitário e área de serviço e 2,50m (dois metros e cinquenta centímetros) para os demais compartimentos;
> - Máximo de 1 vaga de estacionamento.

Ainda ressalta que a área útil é aquela considerada de uso privativo, que seja coberta, excluindo garagem coberta e áreas de uso comum, mas destaca que a área coberta privativa da unidade pode contabilizar o terraço, desde que:

> [...] O terraço coberto, quando houver, será considerado área privativa e deverá ser contabilizado para a área máxima de 70 m² de cada unidade e, caso o mesmo seja considerado para compor a área mínima de 24 m² das unidades, deverá ser observado o máximo de 10% do tamanho da unidade e declarado em notas no projeto que os demais compartimentos da habitação atendem às normas técnicas pertinentes. (SÃO PAULO/SP, 2020, Art. 6º).

Tais parâmetros estabelecidos podem ser alterados "[...] No caso de produção de HIS pelo Poder Público, caso haja Decreto específico contemplando Plano de Urbanização, os parâmetros serão aqueles definidos pelo referido Decreto específico" (SÃO PAULO/SP, 2020, Art. 6º, Parágrafo Único). A demanda a ser atendida seguirá critérios de atendimento definidos pelo Plano de Intervenção Integrada com a participação dos Conselhos Gestores das Zeis. A participação social, principalmente dos moradores dos territórios de intervenção, é primordial para estabelecer uma gestão democrática, participativa, além de oportunizar a troca de conhecimento entre o morador e o técnico.

> A participação cidadã é elemento estratégico para possibilitar efetivamente uma ampliação da base democrática de controle social sobre as ações do Estado. Essas práticas participativas geradas tanto a partir das organizações da sociedade civil como da ação indutora do

[117] Habitação de Mercado Popular (HMP); Empreendimento de Habitação de Interesse Social (EHIS); Empreendimento de Habitação de Mercado Popular (EHMP) e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social (Ezeis).

> Estado criam uma sinergia capaz de alterar substantivamente a relação entre ambos os atores. Nesse processo amplia-se e aprofunda-se a prática da democracia e constrói-se uma cidadania ativa. (PONTUAL, 2017, p. 64).

O PMH estrutura espaços democráticos para alcançar uma cidadania ativa, que se torna mais aparente, ou menos, dependendo da entoada do gestor municipal.

3.3.2.5 Promoção de Moradia por Autogestão

A modalidade Promoção de Moradia por Autogestão objetiva estimular, apoiar a sociedade civil organizada, na produção de HIS, em todas as etapas do processo.

> [...] autogestão, é a participação das famílias, é bem diferente da construtora. A construtora vai lá e faz aquele projeto e aí você vai morar, sem ter participado do processo, como que foi gasto esse recurso? é, o material? qual é o material de qualidade? Na autogestão que a gente participa e a gente defende, a gente participa desde o começo da compra do terreno, a gente participa da contratação da assessoria técnica, a gente faz o processo de cotação, a gente vê qualidade do material, a gente vê preço do material, a gente passa por um processo coletivo e participativo né, então todos os empreendimentos do movimento leste 1, são diferentes, não existe um processo de um projeto padrão. Então assim é, tem a participação das famílias, é, tem o processo que a gente conversa com a assessoria técnica, é um processo de diálogo, é um processo participativo, é bem diferente da construtora. Além da gente fazer o empreendimento com qualidade, a gente faz um empreendimento mais barato do que a construtora, porque a construtora, ela visa lucro e o movimento com seu processo de autogestão, processo participativo, visa qualidade (Unidos Venceremos, Cidade Tiradentes, Mutirão, 2020).

As palavras do grupo Unidos Venceremos (2020) demonstra que a autogestão[118] permite a construção da vida comunitária; possibilita um processo participativo, desde a escolha do terreno à entrega da unidade habitacional, gerando

[118] "A proposta de programas autogestionários de habitação financiados diretamente pelo governo federal esteve presente nas pautas dos movimentos populares desde a Primeira Caravana da Moradia aa Brasília, em 1988. Essa reivindicação coexistiu com o projeto de lei de iniciativa popular de criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, apresentado em 1991. Junto com o desenvolvimento do PL e a proposta de um Sistema Nacional de Habitação integrando Estados e municípios, a luta para que a autogestão integrasse a política nacional de habitação persistiu na pauta política dos movimentos" (MINEIRO; RODRIGUES, 2013, p. 22).

maior aproximação do sujeito com a sua residência, com mais qualidade construtiva, com um tamanho (metragem) mais condizente com a realidade familiar, além do custo da obra ser inferior, em comparação com obras geridas por construtoras, com dinheiro público.

> [...] A autogestão dos empreendimentos estabelece um processo emancipatório educativo das populações, garante uma melhor qualidade final das habitações, exclui os lucros estabelecidos por outros processos e, por extensão, garantem um acesso mais democrático das famílias de menor renda. (MINEIRO; RODRIGUES, 2013, p. 23).

Cabe destacar que a autogestão não é um processo tão propagado como a promoção de moradia por empresas privadas. O poder público resiste em promover esse tipo de programa; burocratiza o processo e os procedimentos normativos, empurrando o modelo convencional de aquisição de moradia – que favorece o mercado privado – a mais-valia da mercadoria habitação, inviabilizando ou prorrogando a construção coletiva.

> Administrar os dilemas burocráticos cotidianos e continuar a reivindicar os avanços políticos necessários às políticas de desenvolvimento urbano é o desafio a ser enfrentado na atual etapa das lutas populares. (MINEIRO; RODRIGUES, 2013, p. 38).

Então, quando é proposta essa modalidade desenhada pelo PMH, avista-se uma luz no fim do túnel, considerando o modelo privatista que prevalece.

A modalidade Promoção de Moradia por Autogestão pode ocorrer em terreno; imóvel provenientes da sociedade civil organizada; ou em terrenos municipais; em área central ou em assentamentos que estiverem passando por intervenção pública. Nessa modalidade, devem ser reservadas 80% das unidades para a demanda por HIS 1, em consonância com o PDE.

> A autogestão não resolve o problema de falta de moradia. Mas, tem um papel estratégico no questionamento do modelo de política que está sendo feito e na construção da utopia do direito à cidade. Qual o futuro dos programas de autogestão? Difícil decifrar [...] (FERREIRA, 2014, p. 203).

Por fim, o programa Provisão de Moradia para Aquisição tece, em suas cinco modalidades, formas de acesso definitivo à unidade habitacional, priorizando a população de baixa renda, desde a disponibilização da carta de crédito assistida ao tradicional financiamento imobiliário, com possibilidade de atendimento na região

central, ou em áreas providas de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, ou em assentamentos urbanizados e regularizados.

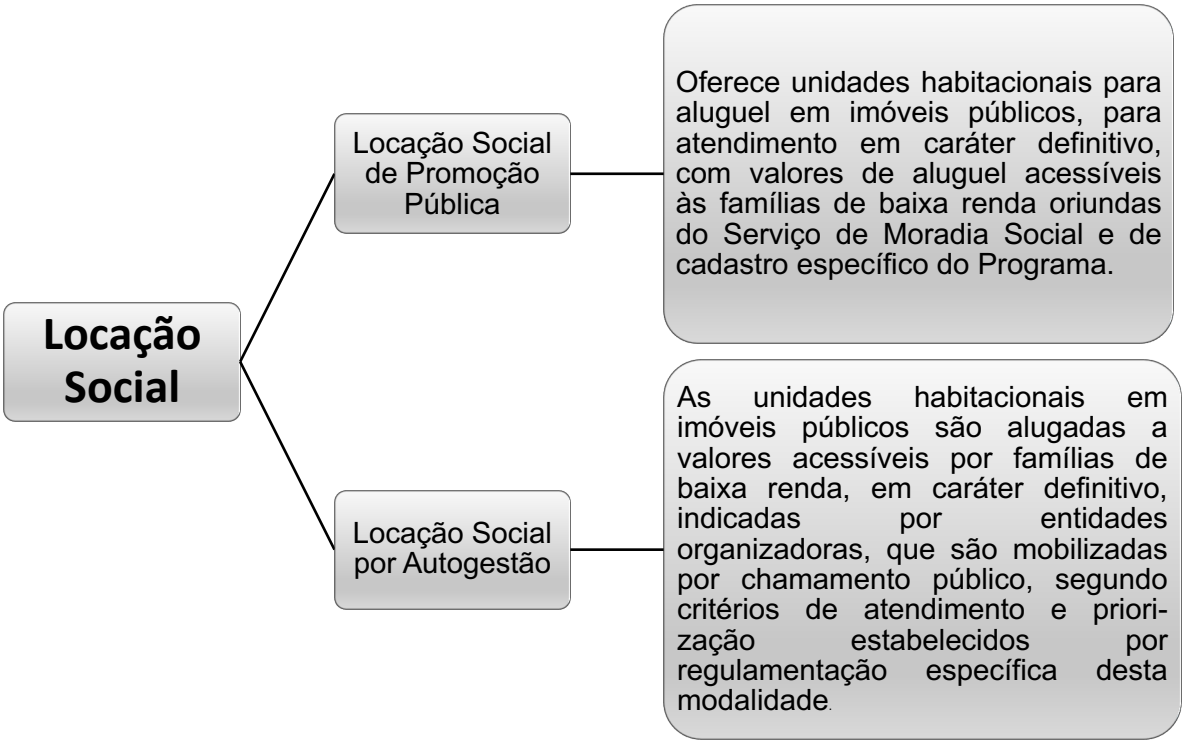
3.3.2.6 Programa Locação Social

Na linha programática **Provisão de Moradia,** ainda há o **Programa Locação Social** e suas modalidades: Locação Social de Promoção Pública e Locação Social por Autogestão e o **Programa Locação Social de Mercado,** que não tem modalidade.

O programa de Locação Social prevê unidades habitacionais em imóveis públicos, em áreas bem localizadas e em áreas periféricas[119] consolidadas e regularizadas. O valor do aluguel será abaixo do valor de mercado, podendo ser subsidiado de forma parcial ou total. Na Figura 11 observam-se as modalidades do programa de Locação Social.

[119] "Poderão também constituir parte do parque imobiliário público do Programa Locação Social unidades habitacionais localizadas em áreas periféricas consolidadas e regularizadas, de modo a viabilizar a oferta de moradia em imóveis públicos a valores de aluguel acessíveis a famílias de baixa renda nestas localidades, caso haja interesse dos beneficiários de receber o atendimento próximo ao seu assentamento de origem, mantendo seus vínculos territoriais, econômicos e sociais" (SÃO PAULO, 2016, Art. 43, § 2º).

Figura 11 - Programa de Locação Social[120].



Fonte: Projeto de Lei n. 619/2016. Elaboração própria.

Ambas as modalidades priorizam as famílias de baixa renda, com oferta de aluguel mais acessível monetariamente e atendimento em caráter definitivo. A modalidade Locação Social de Promoção Pública visa atender às famílias do SMS e a modalidade Locação por Autogestão. Tem autonomia relativa para indicação da demanda, pois está sujeita a seguir as normativas a serem expedidas pelo programa.

O programa Locação Social de Mercado objetiva aumentar a quantidade de unidades habitacionais, em boas condições, em âmbito privado, de aluguel a famílias de baixa renda; em contrapartida, o mercado privado de aluguel poderá usufruir de incentivos tributários e urbanísticos, intervindo na regulação do mercado de aluguéis e a viabilização do aluguel poderá articular-se com a modalidade Bolsa Aluguel do SMS.

[120] O conteúdo apresentado nessa tabela é oriundo do Projeto de Lei n. 619/2016, Capítulo II – Da Provisão de Moradia, Seção II – Da Locação Social.

3.3.3 Intervenção Integrada em Assentamentos Precários

De acordo com o Projeto de Lei n. 619/2016, Art. 55, a linha programática **Intervenção Integrada em Assentamentos Precários**, é compreendida como ação prioritária da política habitacional. Tem como premissa o enfrentamento das precariedades urbana e habitacional[121], em loteamento, favelas, cortiços e conjuntos habitacionais irregulares, bem como melhorar a condição de vida dos moradores em assentamentos precários, por meio da regularização fundiária, urbanística e de melhorias habitacionais, promovendo mobilidade e acessibilidade locais, saneamento ambiental, provisão de equipamentos públicos, parques lineares, áreas verdes.

> A demanda prioritária a ser atendida é a população de baixa renda que vive em imóveis ou áreas insalubres, áreas de risco e áreas ambientalmente frágeis e sensíveis, prevendo, quando houver necessidade de remoções, o atendimento habitacional, preferencialmente no mesmo local. (SÃO PAULO/SP, 2016, Art. 57).

A linha programática está fixada em três eixos: Cortiços (melhorias habitacionais); Favela e Loteamento Irregulares; e Conjuntos Habitacionais Irregulares; e cada eixo está relacionado a um dos cinco programas e suas respectivas modalidades, como segue:

- **Programa Urbanização de Assentamentos Precários**

> [...] reúne as ações necessárias para a regularização urbanística dos assentamentos precários por meio de intervenções físicas com objetivo de sanar as precariedades relacionadas à inadequação ou

[121] "A precariedade habitacional e urbana é identifica- da por um conjunto de situações de fragilidades representadas pela condição socioeconômica dos moradores – como renda média do responsável, anos médios de escolaridade e taxa de alfabetização; pela qualidade das moradias em si – como tipo da construção (alvenaria ou madeira), número de cômodos e a presença ou não de sanitários); pela garantia da posse ou não da moradia e do terreno; e pela situação urbanística de sua inserção – como a presença ou não de redes de infraestrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário, fornecimento de energia elétrica, coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação das vias e sistema de drenagem), presença de risco ambiental (alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco), presença ou não de equipamentos e serviços públicos, assim como de áreas livres e de uso comum. Essas situações, somadas ou não, se expressam territorialmente na forma de assentamentos precários, que podem apresentar um ou mais tipos de precariedade, quais sejam: fundiária, urbanística e da moradia". Este texto acompanha o Projeto de Lei que revisa o Plano Municipal de Habitação (PMH), em conformidade com o artigo 293 do Plano Diretor Estratégico, Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014, que determina a revisão do Plano Municipal de Habitação como ação prioritária da Política de Habitação Social da cidade". Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH_2016(1).pdf. Acesso em: fev. 2018.

> ausência de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, promover a recuperação ambiental e eliminar ou mitigar as áreas de risco, de forma a possibilitar a consolidação e a permanência de seus moradores e promover a qualificação do ambiente onde vivem. (SÃO PAULO/SP, 2016, Art. 61).

O programa possui duas modalidades: Urbanização Complexa e Pequenas Intervenções de Urbanização:

> § 1º A modalidade Urbanização Complexa é voltada ao enfrentamento de situações de maior complexidade, seja pelo grau de precariedade dos assentamentos consolidáveis, seja pela necessidade de integração com outras ações públicas, e é promovida pelo Município a partir de um Plano de Intervenção Integrada ou Plano de Urbanização de Zeis, conforme estabelecido pela Subseção II - Das Regras Aplicáveis às Zeis, artigo 48 e subsequentes do PDE. § 2º A modalidade Pequenas Intervenções de Urbanização é voltada ao enfrentamento de situações de menor complexidade com o objetivo de melhorar as condições urbanas em assentamentos precários consolidáveis, que podem ser equacionadas por meio de obras de menor porte, eliminando ou minimizando de forma ágil situações de precariedade e insalubridade, a serem promovidas pelo Poder Público. (SÃO PAULO/SP, 2016, Art. 63).

- **Programa Regularização Fundiária de Interesse Social**

> [...] engloba especificamente as ações voltadas à promoção da regularização jurídica da posse ou da propriedade aos moradores de assentamentos irregulares consolidados ou consolidáveis, ocupados predominantemente por população de baixa renda, de forma a promover a ampliação do acesso à terra urbanizada. (SÃO PAULO/SP, 2016, Art. 64).

O programa de Regularização Fundiária de Interesse Social não possui modalidades; é um programa que permeia pelas linhas programáticas.

- **Programa Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários**

> […] agrupa ações para a promoção da melhoria das condições de habitabilidade em moradias consolidadas ou passíveis de consolidação, visando garantir padrões construtivos adequados, de forma a minimizar a necessidade de reassentamentos, por meio da realização de reformas ou ampliações das casas, com apoio de assistência técnica pública e gratuita para famílias de baixa renda. § 1º As ações do Programa Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários devem considerar os seguintes aspectos das edificações: I - estabilidade estrutural; II - boas condições de conforto ambiental; III - soluções para a ventilação e iluminação naturais; IV - adequação das instalações sanitárias e elétricas; V - adequação às necessidades de

> seus moradores, inclusive sobre o adensamento domiciliar excessivo. (SÃO PAULO, 2016, Art. 66).

O programa prevê duas modalidades: Melhorias Habitacionais Integradas, voltadas para favelas e loteamentos irregulares; e Melhoria de Conjuntos Habitacionais Irregulares, voltadas para conjuntos habitacionais de interesse social de promoção pública.

> Art. 68. As melhorias habitacionais promovidas pelo Poder Público em assentamentos irregulares consolidáveis, em processo de urbanização e regularização fundiária, inseridas nas Intervenções Integradas de Assentamentos Precários, devem ser realizadas, em conjunto com os moradores e com o Conselho Gestor de ZEIS, nas seguintes etapas: I - elaboração de diagnóstico com caracterização das necessidades habitacionais; II - definição de critérios de atendimento e de priorização; III - elaboração de projetos e realização das obras; IV - ações de pós-obra, incluindo a elaboração de regras de uso e ocupação do solo e de convivência; V - ações voltadas à regularização edilícia. Art. 69. As melhorias habitacionais realizadas em conjuntos habitacionais de interesse social de promoção pública têm como objetivo a realização de obras de reforma e adequação edilícia das áreas condominiais dos conjuntos habitacionais, a fim de possibilitar sua regularização fundiária e edilícia, com o registro da posse ou da propriedade, e a comercialização das unidades habitacionais, quando for o caso (SÃO PAULO, 2016).

- **Programa Intervenção em Cortiços**

> […] reúne as ações necessárias para o enfrentamento da precariedade habitacional presente nos cortiços nas dimensões urbanísticas, habitacionais, socioeconómicas, financeiras e jurídicas, e tem por objetivo ampliar a oferta de habitação em boas condições à população de baixa renda em áreas dotadas de infraestrutura urbana. (SÃO PAULO, 2016, Art. 70).

O programa de Intervenção em Cortiços possui duas modalidades: Ação em cortiços isolados e Ação em cortiços agrupados.

> § 1º As intervenções isoladas em cortiços destinam-se a cortiços distribuídos de maneira esparsa no território, podendo se desdobrar em imóveis situados na mesma quadra ou em seu entorno imediato. § 2º As intervenções integradas em cortiços destinam-se a áreas onde há concentração de cortiços, especialmente aquelas demarcadas como ZEIS 3 pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei Municipal n. 16.402, de 22 de março de 2016, para as quais devem ser realizados Projetos de Intervenção para Zeis 3, em conformidade ao PDE, ou Planos de Intervenção Integrada, quando a área de intervenção não estiver situada em Zeis 3. (SÃO PAULO, 2016, Art. 71).

Dentre os programas mencionados, será destacado o **Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social** e o Programa de Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários, em sua modalidade **- Melhoria em Conjuntos Habitacionais Irregulares**, devido à maior proximidade com a pergunta problema desta tese. O intuito não é esgotar a discussão e sim tecer reflexões acerca dos eixos selecionados. A começar pelo programa de Regularização Fundiária de Interesse Social.

3.3.3.1 Regularização Fundiária de Interesse Social

O Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social, é essencial na política habitacional, considerando o histórico do Brasil, pois parte significativa dos domicílios são localizados em territórios cuja propriedade não é garantida pela legislação, atingido principalmente a população de baixa renda, oriunda de áreas irregulares, que fica na incerteza de ser removida de seus domicílios, gerando insegurança na posse ou na propriedade da terra.

> A segurança da posse é um componente central do direito à moradia adequada. A ausência de segurança da posse – na lei e na prática – dificulta muito a proteção contra remoções forçadas, expondo os grupos mais vulneráveis, como habitantes de assentamentos informais, ao risco de várias violações dos direitos humanos[122].

Trata-se da regularização jurídica da posse, da propriedade, tanto de imóveis em assentamentos consolidados (não precisam de obra de urbanização) ou consolidáveis (necessitam de obras de urbanização), como também de conjuntos habitacionais de interesse social irregulares. O programa de regularização pretendido no PMH pode ser compreendido em três grandes macroprocessos: Regularização da base fundiária, com a finalidade de gerar um registro em cartório de imóveis; Regularização da posse ou da propriedade, o foco é registrar o nome do possuidor do imóvel na matrícula; e a Regularização administrativa, que objetiva a oficialização do

[122] Fala da relatora Raquel Rolnik – na Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, em 4 de março de 2014, durante a 22ª sessão regular do Conselho de Direitos Humanos. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/direito-moradia-relatorio-sobre-seguranca-de-posse/. Acesso em: fev. 2019.

sistema viário e o desdobramento fiscal, permitindo que o munícipe consiga receber sua correspondência devidamente. O Quadro 11 retrata os processos, desafios (precariedades), as ações e os instrumentos para materialização da atividade fundiária.

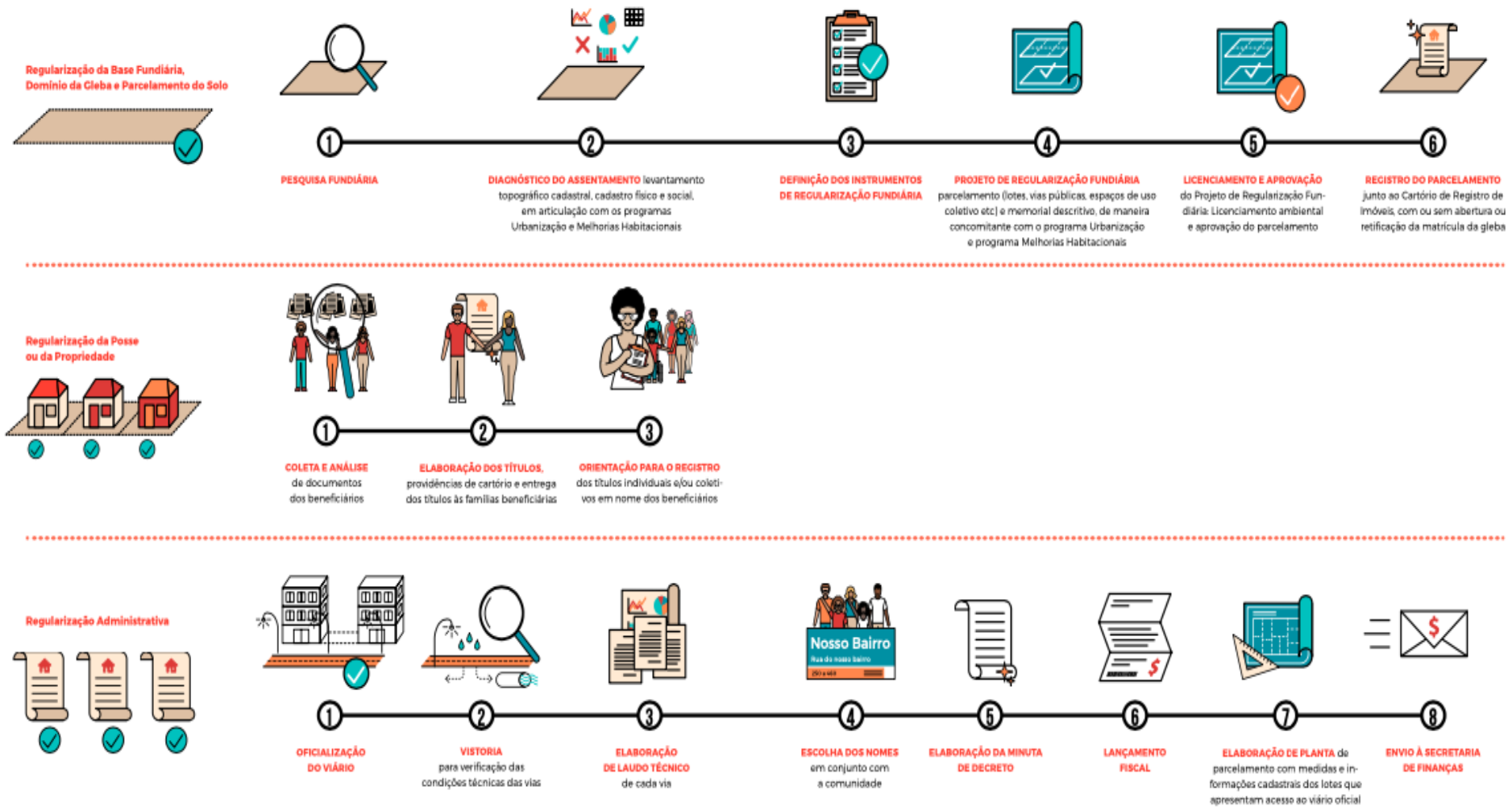
Quadro 11: Macroprocessos.

processos	precariedades	ações	instrumentos
A REGULARIZAÇÃO DA BASE FUNDIÁRIA: conjunto de ações e instrumentos que visam a conformidade entre parcelamento atual ou decorrente das intervenções urbanísticas e o registro no Cartório de Registro de Imóveis.	Desconformidade entre o desenho urbano existente e o registro no Cartório de Registro de Imóveis	Correção do registro do limite do assentamento e de seu parcelamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis	· Demarcação urbanística · Desapropriação · Projeto de Regularização Fundiária · Estudo Técnico · Plano de Urbanização de Zeis
A REGULARIZAÇÃO DA POSSE ou da propriedade: conjunto de ações e instrumentos que visam o registro em nome do atual possuidor de um imóvel na sua respectiva matrícula.	Ausência de vínculo formal entre os atuais ocupantes e os proprietários da área	Outorga de títulos de posse ou propriedade aos atuais ocupantes dos domicílios	· Usucapião Especial Urbano · Legitimação de posse · Alienação · Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) · Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) · Adjudicação Compulsória · Plano de Regularização de Lotes · Doação e venda
A REGULARIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: conjunto de ações e instrumentos que visam a inserção do assentamento na rotina administrativa da cidade mediante a oficialização do sistema viário e o desdobramento fiscal.	Informalidade administrativa e cadastral	Oficialização do viário existente, atualizações cadastrais e desdobramento fiscal	· Portarias · Decretos · Atos administrativos

Fonte: PMH. Caderno para discussão pública (2016).

Na Figura 12, constam as etapas dos macroprocessos para a regularização fundiária de interesse social.

Figura 12: Regularização fundiária de interesse social.



Fonte: PMH. Caderno para discussão pública (2016).

Por fim, o PMH visa aprimorar o programa de Regularização Fundiária de Interesse Social, com maior agilidade nos macroprocessos, de forma a promover a ampliação do acesso à terra urbanizada. Cabe ressaltar que o Projeto de Lei do PMH ainda não está alinhado com a nova legislação fundiária[123], do mesmo modo, que se faz necessário pensar em alternativas de fontes de recursos em esfera federal, tendo em vista a supressão do PAC e do MCMV.

3.3.3.2 Programa de Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários: Melhoria em Conjuntos Habitacionais Irregulares

A modalidade **Melhoria em Conjuntos Habitacionais Irregulares** prima pela regularização edilícia do empreendimento, objetivando a realização de reformas, obras nos conjuntos habitacionais, para que seja possível a regularização edilícia e fundiária (registro da posse ou da propriedade), bem como a comercialização das unidades habitacionais. Essa modalidade dialoga com os inúmeros conjuntos habitacionais de décadas anteriores, que se constituíram sem o processo de regularização fundiária, que gerou conjuntos habitacionais com alto índice de inadimplência, rotatividade de moradores, depredação patrimonial, insegurança na posse para o morador, que se via em uma unidade habitacional fora da cidade "formal", além dos diversos problemas estruturais, advindos com o tempo, impactando na vida desse morador, que muitas vezes se sente acuado e de mãos atadas, mediante a ineficiência do poder público municipal em sanar os problemas dos conjuntos habitacionais irregulares[124].

A modalidade articula ações entre o trabalho social e a regularização fundiária, em processos que devem ocorrer de forma integrada para a materialização das ações de melhorias habitacionais. O PMH também prevê ações de regularização para os comércios que estão dentro dos conjuntos e são a fonte de renda para alguns moradores.

---

[123]BRASIL. **Lei n. 13.465. de 11 de julho de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm.

[124] Os conjuntos habitacionais, principalmente entre as décadas de 1970 e 80, incorrem nesse processo de não regularização, em função de algumas construções terem ocorrido em áreas não adequadas para fins habitacionais, também pela não efetividade dos normativos legais.

> Art. 69. III - prever formas de regularização de unidades comerciais que eventualmente configurem a única fonte de renda de moradores dos conjuntos, de forma a promover o uso misto dos empreendimentos em articulação com ações de geração de renda, desde que não prejudiquem as ações de regularização fundiária dos empreendimentos. (SÃO PAULO, 2016).

A regularização de unidades comerciais em empreendimentos de HIS é uma forma de manter a renda das famílias, que, antes da intervenção urbanística, já mantinham um comércio. Alguns entrevistados, moradores das HIS relataram a falta que faz ter um espaço no empreendimento para realização de atividades comerciais[125], tanto para aquele morador que produz, quanto para aquele que possa usufruir do comércio.

> *[...] Precisava ter um centro comercial, pra quando a gente chegasse não tivesse que ainda tá correndo de ir em mercado grande [...] já ia comprando ali mesmo, já chegava já tinha tudo ali pertinho, comprava já subia né, já ia pro seu apartamento com tudo resolvido [...] ia eliminando um pouco da nossa correria, do cansaço da vida né, que vai pra lá, vem pra cá, trabalha o dia inteiro e depois ainda vai ao mercado, é uma mistura que falta, tem que ir lá buscar (Inácio Monteiro, Zona Leste, Liderança, 2020)*

Ter centro comercial em habitação de interesse social, para além da questão da geração de renda, conota uma facilidade no cotidiano daquele morador, que possui uma vida atarefada, que despende horas dentro do transporte público, esse tipo de comodidade, de acesso prático e rápido, proporciona mais conforto, gera um tempo extra, que poderá ser destinado a outra atividade. Em suma, essa modalidade possibilitará a segurança na posse, tanto em âmbito residencial como comercial e promoverá melhorias físicas no conjunto.

Por fim, as linhas programáticas[126] retratam a coluna dorsal da política habitacional, deixando nítido o seu compromisso com a moradia digna e ao

---

[125] Alguns conjuntos habitacionais no município de São Paulo possuem centros comerciais, que foram produzidos pela iniciativa pública.

[126] "As linhas programáticas apresentadas representam a estrutura principal da política habitacional proposta para a cidade e atuam diretamente no enfrentamento das necessidades habitacionais identificadas. Ainda assim, uma série de ações de apoio a estes programas se faz necessária, ações estas que incidem transversalmente em todas as linhas programáticas, e por isso são tratadas em conjunto, com o intuito de reunir atividades que já fazem parte da rotina da Sehab. São as seguintes Ações Transversais: Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários Urbanos; Pós-Intervenção e Integração aos Serviços e Controles Urbanos; Gestão do Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público para Habitação; Parametrização e Normatização para Habitação de Interesse Social e Qualificação dos Projetos Arquitetônicos e Urbanísticos; Gestão de Risco". (BRASIL, 2016, p. 10).

enfrentamento à precariedade urbana. E para materializar essas linhas, o PMH propõe a implantação de seis Coordenadorias de Ações Transversais[127], sendo: Atuação Integrada em Áreas Ambientalmente Sensíveis e Protegidas; Atuação Integrada na Região Central; Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários Urbanos; Pós-Intervenção e Integração aos Serviços e Controles Urbanos; e a Gestão de Patrimônio Fundiário e Imobiliário Público para Habitação, com o intuito de fornecer respostas técnicas, qualificadas, em âmbitos social, ambiental, urbanístico e jurídico, mediante as demandas habitacionais do município.

[127] Para obter detalhes, consultar o Plano Municipal de Habitação de São Paulo, Caderno para discussão pública, junho de 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf. Acesso em: 20 jun. 2021. Cabe ressaltar que, para a implantação das coordenarias, será necessário rever o Decreto n. 57.915, de 5 de outubro de 2017, sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Habitação.

CAPÍTULO 4 - OS EXTREMOS LESTE E SUL DA CIDADE DE SÃO PAULO: CIDADE TIRADENTES E GRAJAÚ

No presente capítulo, apresenta-se uma caracterização geral dos distritos de Cidade Tiradentes e Grajau, a partir das primeiras construções de habitações de interesse social, destacando aspectos demográficos, étnico-raciais e socioeconômicos dos territórios habitados pelos interlocutores. Vale ressaltar que o objetivo deste capítulo não é fazer um estudo comparativo entre os distritos e sim compreender o "vivido", refletindo sobre a conjuntura a partir de estudos como o Mapa da Desigualdade, Atlas da Violência, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), afinal:

> O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados conectados por uma teoria explicativa. O pesquisador é integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado (BAPTISTA,1999, p. 35).

4.1 O distrito de Cidade Tiradentes: "Você não mora, você se esconde"

A frase utilizada no título dessa seção é oriunda da fala de uma moradora da Cidade Tiradentes. Ela contou que, muitas vezes, ouviu essa expressão "*Você não mora, você se esconde*", quando dizia que residia em Cidade Tiradentes. Hoje ela relata não se importar com esse tipo de comentário, até dá risadas, mas, antes, se sentia envergonhada. Rufino (2015) destaca que é necessário observar alguns aspectos para além das condições físicas e territoriais dos conjuntos habitacionais, é importante compreender o impacto emocional que esse novo local de moradia tem sobre a vida das famílias.

A Cidade Tiradentes está localizada no extremo da zona leste da cidade de São Paulo, a 30 km do marco zero (Praça da Sé) da capital paulista. O distrito Cidade Tiradentes foi o território dessa pesquisa, justamente por possuir o maior complexo de habitações de interesse social da América Latina, que se entrelaçam por diversos programas habitacionais em períodos históricos distintos.

A fazenda Santa Etelvina, que deu origem à Cidade Tiradentes, em meados da década de 1970, era uma área verde de Mata Atlântica Nativa. A Companhia

Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP)[128], por meio de empréstimos com o BNH, comprou a fazenda e iniciou um novo estilo de bairro, o “bairro dormitório”, A área adquirida pela Companhia foi palco para a construção dos conjuntos habitacionais: Santa Etelvina I, II, III, IV, V, VI e os conjuntos Barro Branco I e II, somando 40.000 (quarenta mil) unidades habitacionais, entre casas embriões[129] e apartamentos, prevalecendo os conjuntos de prédios, conforme Figura 13.

Figura 13: Vista aérea da Cidade Tiradentes em 1980.



Fonte: São Paulo in Foco.

A construção das habitações populares, em Cidade Tiradentes, ocorreu a qualquer custo, pois a região apresentava condições desfavoráveis físicas e ambientais[130], sendo necessário o uso expressivo de recursos para a concretização

[128]SÃO PAULO. (município). **Lei n. 6.738, de 16 de novembro de 1965**. Autoriza a constituição da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), e dá outras providências. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-6738-de-16-de-novembro-de-1965. Acesso em: dez. 2020.

[129] A casa embrião [...] é uma unidade habitacional que contém em sua estrutura um banheiro e mais dois cômodos, a cozinha e o dormitório/sala, ficando a cargo do futuro morador ampliar o restante da moradia conforme suas conveniências e disponibilidades financeiras. Essa tipologia habitacional também foi construída pela COHAB-SP em Cidade Tiradentes e constituem 10.430 unidades habitacionais (CASTILHO, 2015, p.24).

[130] Para a construção dos conjuntos habitacionais de Cidade Tiradentes, os serviços de terraplenagem agravaram a instabilidade do solo e contribuíram com o surgimento de deslizamentos e erosões, elevando sobremaneira o valor das obras dos conjuntos habitacionais e das obras de "refazimento" para correção das erosões, gerando custos adicionais que ampliaram os lucros das construtoras. Ademais, associados ao aterramento indevido das bacias de drenagem natural dos terrenos, os deslizamentos e erosões assorearam os cursos de água, dificultando a drenagem do solo e agravando o escoamento das águas pluviais que deixaram de ser absorvidas para recomposição do lençol freático,

da mega obra[131], um investimento alto, beneficiando as construtoras que primavam pela produção maciça de unidades habitacionais em detrimento da infraestrutura urbana, sistema de equipamentos urbanos e sociais, logo, não resultou em melhorias com infraestrutura urbana e perpetuou uma carência edilícia, afinal tratava-se de unidades habitacionais em grande escala, sem diversificação construtiva, localizadas em terras baratas, distantes do centro urbano.

> A compra de enormes glebas nas extremas periferias da cidade e a implantação de imensos conjuntos uniformes e exclusivamente residenciais nessas áreas resume a política habitacional praticada pela COHAB-SP durante as décadas de 1970 e 1980, consagrando uma solução habitacional que culmina com a segregação explícita e violenta da população "beneficiada" por essa política. O Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes [...] é um representativo exemplo dessa política. Situado no extremo leste da cidade, acabou funcionando como "ponta de lança" de uma urbanização composta de loteamentos clandestinos e favelas que surgiram nos vazios urbanos então existentes entre as áreas urbanizadas e a extrema periferia nos limites da cidade (FORATO; RIBEIRO, 2003, s/p).

O desenho habitacional de Cidade Tiradentes é o reflexo de uma política habitacional apartada do direito à cidade, uma violência extrema contra a população beneficiada da política. Tratar da Cidade Tiradentes é entender esse processo de urbanização avassaladora, é visualizar as estratégias de Estado para a expansão urbana, consagrando o encarecimento da terra em pontos estratégicos da cidade, favorecendo o mercado privado, logo, violando a vida urbana. "Portanto, o Estado é o representante daquela classe dominante, com controle dos meios de produção, e é economicamente dominante" (ALVES; JUNIOR; CORDEIRO, 2018, p. 71).

---

contribuindo para a incidência de pontos de alagamentos na bacia hidrográfica do Rio Itaquera, importante afluente do Rio Tietê, e cuja nascente localiza-se dentro dos limites do distrito Cidade Tiradentes (CASTILHO, 2015, p.121-122).

[131] A título de breve explanação, nos processos de licitação de obras da COHAB-SP, os custos dos serviços de terraplenagem eram superestimados, conforme descreveu Ghoubar em sua análise sobre os custos dos conjuntos de habitação da COHAB- SP. Segundo esse autor, para cada quadrado (1m2) da superfície do terreno movimentado, a companhia remunerava oito metros cúbicos (8m3) de terraplenagem. Essa proporção é bem superior ao valor recomendado pela construção civil, que estabelece como viável, para cada um metro quadrado (1m2) da superfície do terreno movimentado, entre dois e quatro metros cúbicos (2-4m3) de terraplenagem. Ainda segundo o autor, em algumas obras de terraplenagem de conjuntos habitacionais da COHAB-SP, esse volume superou doze metros cúbicos (12m3) de terraplenagem, um acréscimo de 600% do valor estabelecido como viável pela construção civil (CASTILHO, 2015, p. 135).

4.1.1 A Cidade Tiradentes e suas características sociodemográficas

> *[...] eu falo que a Tiradentes cresceu tanto que dá pra ser um município lá né? Quantos municípios que nos vemos aí que não tem a quantidade de moradores que tem na cidade Tiradentes, é uma cidade mesmo, ali já virou um município, já era pra ser um município, do tamanho que é hoje a COHAB Tiradentes (Inácio Monteiro,* Zona Leste, Liderança, 2020*).*

Inácio Monteiro é assertivo em sua colocação ao comparar a Cidade Tiradentes com um município, pois a população estimada é de 233.110[132] pessoas, ou seja, a Cidade Tiradentes concentra praticamente 2% dos habitantes da cidade de São Paulo.

> Enquanto 88,2% dos municípios do país têm até 50 mil habitantes, os distritos de São Paulo nessa mesma faixa populacional são 12,50%. Ao revés, enquanto 5,1% dos municípios do país de 100 a 900 mil habitantes, em São Paulo distritos nessa mesma faixa são 54,20% (PDMASsp, 2016, p. 19).

Trata-se de um distrito, que possui maior densidade populacional do que a maioria dos municípios brasileiros.

O distrito Cidade Tiradentes faz divisa, a leste, com o município de Ferraz de Vasconcelos, a oeste com Itaquera, ao norte com Guaianases e, ao sul, com São Mateus.

O distrito possui densidade demográfica de 15.655 hab./km^2, mediante uma extensão territorial de 14.89 km², um dos distritos mais populosos de São Paulo. Cabe destacar, que a partir da década de 1980, iniciou-se uma elevação da taxa de crescimento no distrito, muito em virtude da construção do complexo Tiradentes, em que parcela da classe trabalhadora teve acesso aos empreendimentos via financiamento da COHAB por atender aos requisitos solicitados. De acordo com Castilho (2015), para ter acesso ao financiamento da COHAB, em específico a COHAB-SP, a pessoa tinha de ter mais de 18 anos, declarar a quantidade de integrantes que residiriam na unidade habitacional, já que ela era pequena, assim, se

[132]Informações obtidas no Mapa da Desigualdade Social – 2020. “Publicado desde 2012, o trabalho consiste no levantamento de uma série de **indicadores** de cada um dos 96 distritos da capital, de modo que se possa comparar dados e verificar os locais mais desprovidos de serviços e equipamentos públicos. Em muitos casos, a enorme distância entre o melhor e o pior indicador – que determina o “Desigualtômetro”. MAPA DA DESIGUALDADE 2020. **Rede Nossa São Paulo**, out., 2020. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Mapa-da-Desigualdade-2020-MAPAS-site-1.pdf. Acesso em: abril. 2019.

passassem de 5 pessoas havia um corte. É uma lógica que excluía inúmeras famílias, posto que, as famílias eram numerosas. Segundo o IBGE (2005)[133], estimavam-se 6,3 filhos por mulher, em 1960, para 5,8, em 1970, e 4,4, em 1980, apesar da diminuição da taxa de fecundidade, a família não se restringe somente aos responsáveis e seus filhos, há agregados na composição familiar.

Ainda seguindo o raciocino de Castilho (2015), os interessados tinham de ter renda compatível ao valor do financiamento, que impulsionava a não inclusão de pessoas com baixo salário e desempregadas, que não tinham outra opção a não ser a autoconstrução em assentamentos precários, da mesma forma, as pessoas que não residissem em São Paulo, por mais de cinco anos, também estavam fora do processo de seleção, em um cenário de grande migração.

Para aqueles trabalhadores que migraram para São Paulo, em busca de oportunidade nas indústrias, demandando um local para morar, e estivessem dentro dos critérios de seleção, a COHAB estava a postos; ela contribuiu com o escopo produtivo urbano-industrial da metrópole ao promover habitação aos proletários, porém, não foi tão eficiente aos demais, aqueles que não se enquadraram na política de financiamento, e tinham de buscar soluções para o morar, como a autoconstrução, que:

> [...] Pode ser definida como “prática social” da população que não tem acesso ao mercado formal da habitação, e podendo se dar nas formas do trabalho do próprio morador, do trabalho não remunerado ou participativo ou ainda do trabalho precário remunerado (AMORE,2004, p.21-22).

Em razão da política habitacional excludente, inúmeras famílias precisaram construir as próprias moradias com ou sem o financiamento público[134]. Nessa época, o município de São Paulo se deparou com um aumento populacional expressivo em determinados espaços, como nos distritos mais distantes da área central, devido à conjuntura socioeconômica, conforme Mapa 12:

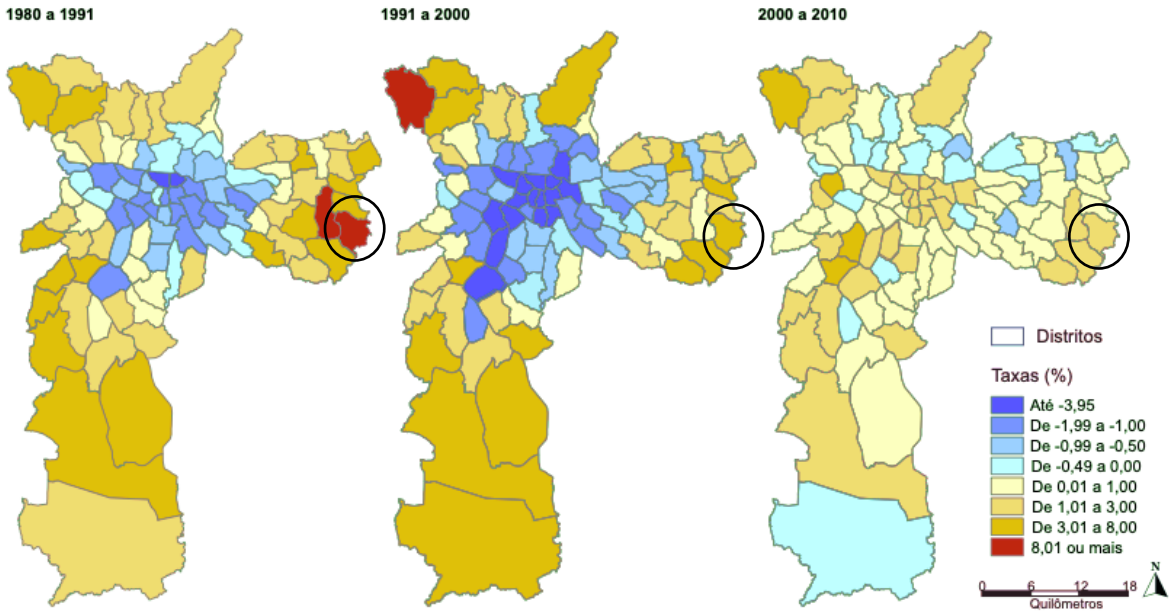
---

[133] IBGE, Censo Demográfico 1970/2000 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2005. Disponível em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=1&vcodigo=CD108&t=taxa-fecundidade-total-grupos-anos-estudo

[134] “[...]foram lançados programas que visavam atender às camadas de renda inferior, no âmbito do PLANAHAP (Plano Nacional de Habitação Popular). Esses programas incorporaram as práticas populares da autoconstrução, com o objetivo de baratear os custos através da oferta da unidade habitacional inacabada” (AMORE, 2004, p. 19).

.

Mapa 12: Taxa de crescimento populacional dos distritos do município de São Paulo.



Fonte: SMUL/PMSP[135].

Mediante o Mapa 12, notamos um crescimento significativo na maioria dos distritos localizados nos extremos da região central. O distrito mais imponente no quesito densidade é o da Cidade Tiradentes, expressivo na década de 1980 e 1990, possuindo o maior quantitativo demográfico com taxas de crescimento de 24,55% e 7,89%, enquanto o município crescia 1,16% e 0,88 % nos respectivos períodos. O quadro a seguir ilustra a taxa de crescimento do distrito e do município, mostrando um contínuo crescimento em menor escala a partir dos anos 2000.

[135] Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/urbanismo/infocidade/mapas/7_taxas_de_crescimento_populacional_anual_1980_10315.pdf. Acesso em: out. 2019. Os círculos colocados no distrito Cidade Tiradentes foram inseridos pela autora.

Quadro 12: Taxa de crescimento populacional: Cidade Tiradentes e Município de São Paulo.

Unidades Territoriais	1980	Tx. Cresc.1980 a 1991	1991	Tx. Cresc.1991 a 2000	2000	Tx. Cresc.2001 a 2010	2010
São Paulo	8.493.226	1,16	9.646.185	0,88	10.434.252	0,76	11.253.503
Cidade Tiradentes	8.603	24,55	96.281	7,89	190.657	1,04	211. 501

Fonte: SMUL/PMSP. IBGE. Elaboração própria.

A partir dos anos 2000, outros distritos de São Paulo começaram a ter uma taxa de crescimento demográfica mais robusta em comparação com a Cidade Tiradentes, que nos anos 2000/2010 obteve 1,04%, enquanto outros bairros na região da zona Norte e Sul do município elevaram as taxas de crescimento, em virtude da disponibilidade de terras ociosas sem função social e/ou por estarem localizadas nas proximidades de rodovias.

4.1.2 Um retrato do espaço habitado do distrito Cidade Tiradentes

De acordo com o Mapa da Desigualdade Social (2020), a Cidade Tiradentes tem a proporção de 52,2% de população feminina em seu distrito, o equivalente a 121,217 mulheres face a 111,892 homens. No município de São Paulo não é diferente, a população masculina é quantitativamente menor do que a feminina.

Ao olhar para a faixa etária dos moradores, a partir dos dados divulgados pelo mesmo estudo, entre os 96 (noventa e seis) distritos do município de São Paulo, o distrito Cidade Tiradentes ocupa a segunda posição com maior número de jovens entre 0 a 29 anos, ficando atrás somente do distrito de Parelheiros que concentra 50,5%.

Percebe-se que entre 0 a 29 anos de idade, a população majoritária é masculina e, a partir dos 29 anos de idade, a mulher assume essa posição, isso pode ser atribuído à violência, via intervenção legal e homicídio, principalmente entre jovens de 15 a 29 anos que, de acordo com a mesma pesquisa, o distrito Cidade Tiradentes é o sexto distrito com maior incidência de mortes por intervenção legal e homicídios, e o estudo mostra que são os bairros periféricos os mais atingidos. E, em âmbito nacional, o

recorte etário é o mesmo, segundo o Atlas da Violência (2020), divulgado pelo IPEA, no Brasil, os homicídios lideram o ranking de mortalidade de jovens entre 15 a 2t9 anos. Esse fenômeno perverso dizima milhares de sonhos, destrói famílias, interrompe vidas de forma precoce. Tal fenômeno possui um perfil, o jovem periférico, negro, pobre e com baixa escolaridade (ensino fundamental incompleto), que permanece sendo alvo nessa sociedade dizimadora. Esse cenário demonstra a importância de investir em políticas públicas, como cultura, lazer, esporte, educação para o desenvolvimento infanto-juvenil, pois do contrário esse genocídio da população jovem e negra se perpetuará. A mobilização social tem de acontecer para lutar contra esse sistema.

Figura 14: Passeata dos moradores da Cidade Tiradentes contra a violência policial e racial.



Fonte: *Revista on-line Acontece Leste*, jun. 2020.

> *[...] nós estamos numa periferia, uma periferia onde você tem 100% de pessoas negras né, vamos lá, como é que a polícia atende aqui? É bem diferente do que ela atende no Jardim Paulista, ela não chega aqui pra trocar ideia com a meninada que tá fazendo um baile funk, ela já chega batendo. A abordagem dela aqui é muito mais complicada*

> *[...] eles já chegam chegando (José Maria Amaral, Cidade Tiradentes, MCMV-E, 2020).*

"*Eles já chegam chegando*", assim relatou José Maria Amaral. Logo, em alguns casos, a pessoa já nasce culpada por ser negra e pobre, o que pode ser considerado como pretexto para uma intervenção policial mais violenta, por uso da força letal. Essa instituição policial, que prima pela manutenção da ordem social, também impõe regras e padrões racistas, afinal "as instituições são apenas a materialização de uma estrutura social ou de um modo de socialização que tem o racismo como um de seus componentes orgânicos" (ALMEIDA, 2020, p. 47).

Não é por acaso que um morador de Cidade Tiradentes vive em média 23 anos a menos do que um morador do distrito do Jardim Paulista[136]. De acordo com o Mapa da Desigualdade (2020), a idade média ao morrer de um habitante da Cidade Tiradentes é de 58,5 anos, enquanto que de um morador do Jardim Paulista é de 81,5 anos, uma diferença brutal na longevidade, e essa diferença é um reflexo do racismo institucional, da violência estrutural[137], de um projeto de branquitude[138], uma tática política de Estado, uma violência histórica e também socialmente produzida mediante "relações sociais capitalistas que, por meio da discriminação racista, impõem, em determinados setores da população ex-escravizada, o fardo mais pesado" (GONÇALVES, 2018, p. 517) do não acesso e do precário acesso às políticas públicas, como a saúde, a alimentação, o emprego, a habitação, a educação etc. E, ao tratarmos da questão educacional, na Cidade Tiradentes, a partir do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – Educação, constata-se uma fragilidade, apesar de o índice estar no patamar considerado médio de - 0,664 em

---

136 Um distrito nobre localizado na região oeste do município de São Paulo.

137 Segundo (BOULDING *apud* MINAYO e SOUZA, 1998, p. 520): "O conceito de **violência estrutural** se aplica tanto às estruturas organizadas e institucionalizadas da família como aos sistemas econômicos, culturais e políticos que conduzem à opressão determinadas pessoas a quem se negam vantagens da sociedade, tornando-as mais vulneráveis ao sofrimento e à morte".

138 "A escravidão nos legou o racismo como prática social dominante que liga ideologicamente os brancos, mantendo os seus privilégios, enquanto é negada a cidadania aos negros e negras (NOGUEIRA, 2017). Foi edificado um projeto de Estado- Nação que insistia num processo de branqueamento, um considerando a miscigenação extremada significava a degenerescência, impedindo a evolução e o desenvolvimento do Brasil. Essa ideia é ilustrada quando o antropólogo Roquete Pinto, ao presidir o I Congresso Brasileiro de Eugenia em 1929, previa que em 2012 teríamos uma população composta por 80% de brancos e 20% de mestiços, nenhum negro, nenhum índio (SCHWAREZ, 1998, p.26). Assim, a população negra do país tem sido subjugada, violentada e criminalizada desde a escravidão para saciar os interesses sociais e econômicos das classes ricas-fenômeno acolhido por leis cujos efeitos camufla, revalidam, perpetuam a opressão" (MADEIRA, GOMES, 2018, p. 464).

desenvolvimento humano educacional, ao compará-lo com as outras Subprefeituras, ele está entre as 5 (cinco) Subprefeituras[139] do município com menor IDHM-Educação.

Observa-se que quanto mais periférico é o território, maior é a sua exclusão social, e na educação não é diferente. O município de São Paulo apresenta o IDHM-Educação em 0,725, e tal valor se enquadra na categoria de alto desenvolvimento humano, e as subprefeituras como, Alto de Pinheiros, Vila Mariana, Santo Amaro encontram-se com IDHM-Educação superior a 0,800, um índice considerado muito alto pela métrica. Os dados comprovam o cenário de desigualdade social, mostrando quão precária é a educação nos bairros mais pobres.

O Mapa da Desigualdade (2020) contribui com essa discussão, sob a perspectiva socioeconômica, a exemplo da condição social dos alunos da Rede Pública, apresentando o Índice do Nível Socioeconômico das Escolas (INSE)[140], que se baseia em uma pesquisa com os estudantes de escolas públicas (municipal, estadual e federal), questionando sobre a condição social, econômica, nível de escolaridade dos responsáveis, dentre outros aspectos. E a Cidade Tiradentes apresentou um índice[141] de 51,3, relativamente baixo, pois não está na média do município e ainda ocupa a 89ª posição dentre os 96 (noventa e seis) distritos, de forma geral, está entre os 10 distritos com menor INSE.

Dessa forma, o índice baixo apresentado aponta para uma vulnerabilidade social e econômica da escola, a partir da situação dos estudantes, que acarreta a análise de que é necessário investir e priorizar a educação, pois estudos comprovam que o desenvolvimento econômico está atrelado à qualidade da educação, logo, investir em educação resulta em aumento do PIB em longo prazo.

O IPEA, em seu estudo sobre *Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios*[142]*,* apresentado, em 2016, apontou a educação como a principal política

---

[139] Os dados do IDHM apresentados não seguem a divisão por distritos e sim por subprefeituras e os dados apresentados são provenientes do Informes Urbanos da SMUL. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/29_Dimensoes_IDH-M.pdf . Acesso em: out. 2019.

[140] Segundo o Mapa da Desigualdade (2020), "O INSE classifica questões a respeito à renda familiar, à posse de bens e contratação de serviços de empregados domésticos pela família dos estudantes e ao nível de escolaridade de seus pais ou responsáveis. Quanto menor o índice (valor), maior é a vulnerabilidade da escola".

[141] Quanto menor o valor (índice) do INSE maior a vulnerabilidade da escola.

[142] IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Repositório do conhecimento do IPEA**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6518. Acesso em: out. 2019.

social de redução dos assassinatos. O estudo mostra que para cada 1% a mais de jovens entre 15 e 17 anos nas escolas, há uma diminuição de 2% na taxa de assassinatos nos municípios, ou seja, o investimento em educação proporcionaria maior longevidade aos jovens moradores da Cidade Tiradentes.

A educação é compreendida por especialistas como solução para reduzir a desigualdade, assim assinala o professor Naercio Menezes Filho (FEA/USP), destacando que:

> [...] A educação é uma das poucas áreas que promovem avanços nas frentes social e econômica ao mesmo tempo: investindo em educação, melhora tanto o crescimento econômico quando a justiça social. Educação é fundamental para reduzir a desigualdade[143].

4.1.3 A estreita relação entre a condição étnico-racial, renda e local de moradia

> *[...] aqui o preconceito a gente sente na pele o tempo todo (José Maria Amaral, Cidade Tiradentes, MCMV-E, 2020).*

Ao observar a configuração dos territórios da cidade São Paulo, que é uma cidade composta majoritariamente por pessoas negras e pardas, nota-se que os bairros periféricos são formados por pessoas negras, e a Cidade Tiradentes não difere dessa realidade, o distrito ocupa o quinto[144] lugar com a maior concentração de habitantes negros e pardos, totalizando 56,1% de sua população. Essa predominância étnico-racial pode ser decorrente do fato de que:

> [...] a história da formação do bairro já vem marcada pela presença da população negra desde o século XIX, período em que a região fora anteriormente ocupada por uma fazenda da época do Brasil escravocrata, com senzala, pelourinho e casa-grande, região que hoje abriga o terminal de ônibus antigamente chamado Terminal Casa da Fazenda, atualmente, Terminal Metalúrgicos (CASTILHO, 2015, p. 192).

Castilho (2015) ainda destaca que o intenso processo migratório, no final da década de 1970, levou muitos trabalhadores negros a migrarem para Cidade

---

[143] USP. Universidade de São Paulo. Entrevista do repórter Diego Smirne com o professor Naercio Menezes Filho. **Rádio USP**, em 27/10/2016. Disponível em: https://jornal.usp.br/?p=50387. Acesso em: jun. 2019.

[144] Informações obtidas pelo Mapa da Desigualdade 2020/ Rede Nossa São Paulo. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Mapa-da-Desigualdade-2020-MAPAS-site-1.pdf . Acesso em: dez. 2020.

Tiradentes, em busca de uma moradia, tanto os que “optaram” em sair da região central da capital por questões financeiras, como os de outras regiões do país em busca de melhores condições e essas pessoas também buscavam moradia compatível com sua realidade econômica, que remete aos extremos da capital.

> [...] intitulamos as três últimas décadas do século passado na cidade de São Paulo, como a segregação racial perversa, na medida em que ela concentrou ao mesmo tempo, a homogeneidade social, racial, cultural, econômica e espacial nos limites da capital paulistana, proporções da população negra muito acima da média da cidade (OLIVEIRA, 2008, p. 101)

O local de moradia está atrelado à cor da pele, ao poder aquisitivo do indivíduo que, na Cidade Tiradentes, o IDHM- Renda é de 0,670, sendo o segundo índice mais baixo perante as demais Subprefeituras, trata-se de uma desigualdade salarial intrínseca à raça.

> Há anos inúmeras pesquisas têm demonstrado que a raça é um marcador determinante da desigualdade econômica, e que direitos sociais e políticas universais de combate à pobreza e distribuição de renda que não levam em conta o fator raça/cor mostram-se pouco efetivas (ALMEIDA, 2020, p. 156).

Dessa forma, as políticas e as ações estatais devem considerar com primazia a questão racial enquanto fator primordial para a materialização de uma sociedade mais justa e com equidade, do contrário permanecerá a lógica racista, quanto mais escuro for o tom da pele, menor será o grau de escolaridade, menor será a capacidade financeira, maior será a distância em habitar territórios providos um sistema de equipamentos urbanos e sociais, maior será o tempo de deslocamento até o trabalho e menor será sua longevidade. Trata-se uma segregação socioespacial e racial imbricada em um processo de urbanização determinado pela raça e classe social[145], sendo “[...] elementos socialmente sobredeterminados” (ALMEIDA, 2020, p. 185).

[145]“No Brasil, a ideia corrente é de que a condição econômica é o que determina o local onde uma pessoa poderá viver, sem qualquer relação direta com a raça/cor. Nesse caso, a explanação para a preponderância de negros nas territorialidades periféricas fundamenta-se na predominância de negros nas classes mais baixas, ao passo que brancos predominam na classe média e alta; é por isso que esses últimos estariam mais concentrados nas localidades social e economicamente valorizadas. Esta é a concepção vigorante sobre a distribuição residencial por raça no Brasil, ideia esta que, segundo Telles, requer maior problematização para não se correr o risco de reprodução do mito da democracia racial no nível urbano” (PANTA, 2018, p. 63).

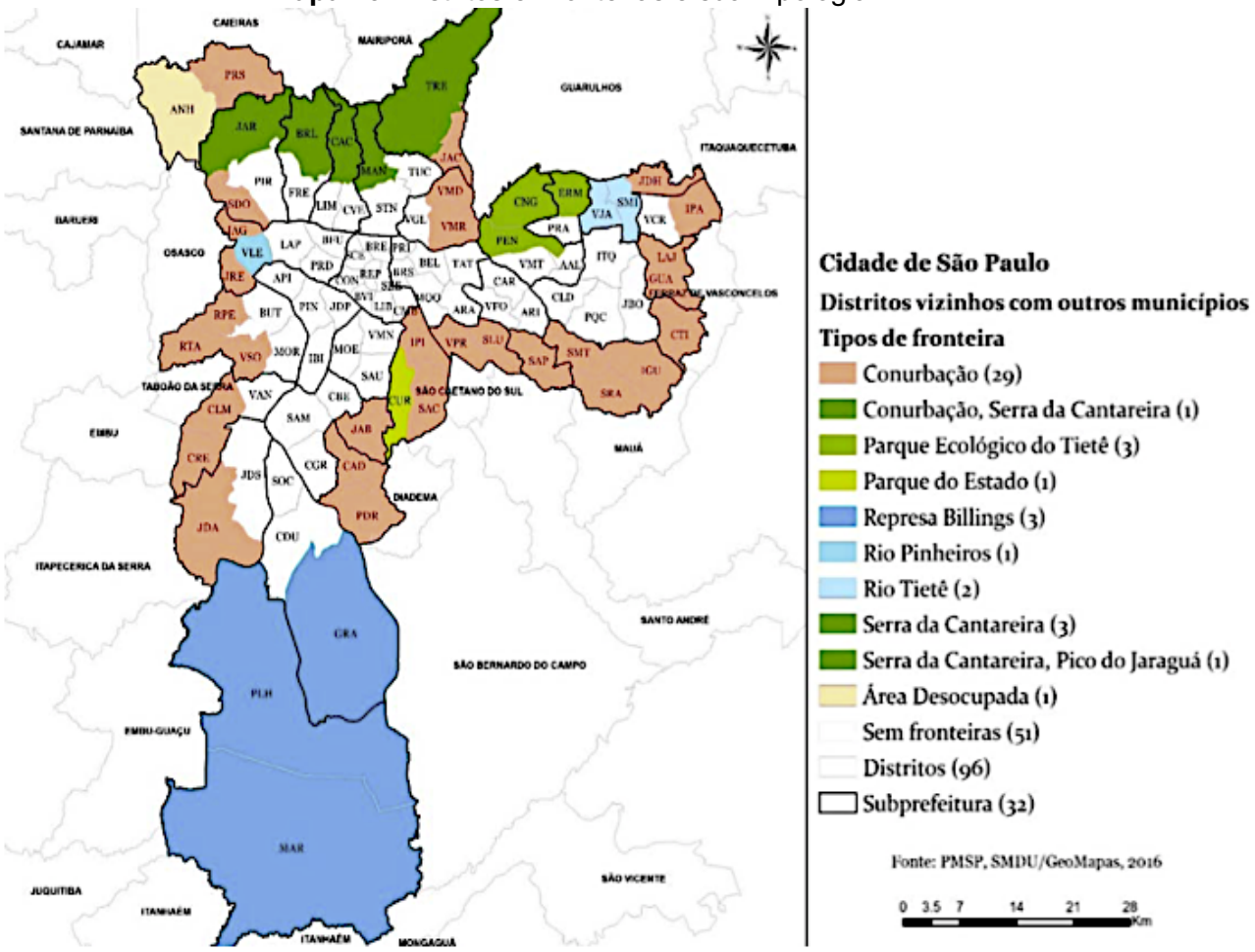
4.2 O distrito de Grajaú: “Nossa! Vixe! Você mora ali !?”

Santiago, um dos interlocutores, relata a expressão de espanto (usada no título dessa seção) de algumas pessoas quando informa que mora no distrito do Grajaú. E onde fica o Grajaú?

Localizado no extremo sul da cidade de São Paulo, a mais de 25 (vinte e cinco) quilômetros da Praça da Sé, em uma área de proteção de manancial, encontra-se o distrito de Grajaú, pertencente à Subprefeitura Capela do Socorro.

O Grajaú faz limite com o distrito de Parelheiros, Cidade Dutra, Pedreira e com os municípios de São Bernardo do Campo e Diadema, vale ressaltar que, ”60% da população de São Paulo reside em distritos que têm fronteiras com outros municípios” (PDMASsp, 2016, p. 28).

Mapa 13: Distritos e Fronteiras e sua Tipologia.



Fonte: PDMASsp, 2016.

A escolha desse território se justifica por ele acolher o conjunto habitacional Brigadeiro Faria Lima, também conhecido como Bororé, sendo considerado um dos primeiros empreendimentos habitacionais populares, financiados pelo BNH e operacionalizados pela COHAB-SP. O conjunto foi construído entre 1973-1975, em área de proteção de mananciais[146] (APM), entretanto, a construção do empreendimento foi anterior à legislação ambiental nº 898, de 18 de dezembro de 1975[147] e da Lei nº 1.172, de 17 de novembro 1976[148], porém tal discussão já permeava entre os técnicos de desenvolvimento metropolitano quando se tomou a decisão da compra das glebas por um valor acessível, em virtude da sua localização periférica, uma estratégia usual da COHAB, adquirir terras baratas nas franjas urbanas da cidade, desprovidas de infraestrutura e serviços básicos.

> A região Sul de São Paulo, apesar de ser considerada Área de Proteção dos Mananciais, não fugiu da mesma política de exclusão territorial que caracterizou a formação das regiões periféricas da cidade. Contraditoriamente, em 1976 implantou-se, no Grajaú, um conjunto habitacional da Cohab chamado Bororé, que levou mais de 13 mil moradores para a área recém definida como área de mananciais pelo poder público. Lembrando que a consolidação de um conjunto habitacional obrigou o desenvolvimento de toda uma infraestrutura, repetindo os clássicos processos de formação das periferias distantes que contraditaram os objetivos de "preservação" e "congelamento" orientados pela legislação dos mananciais (POLLI, 2010, p. 94).

---

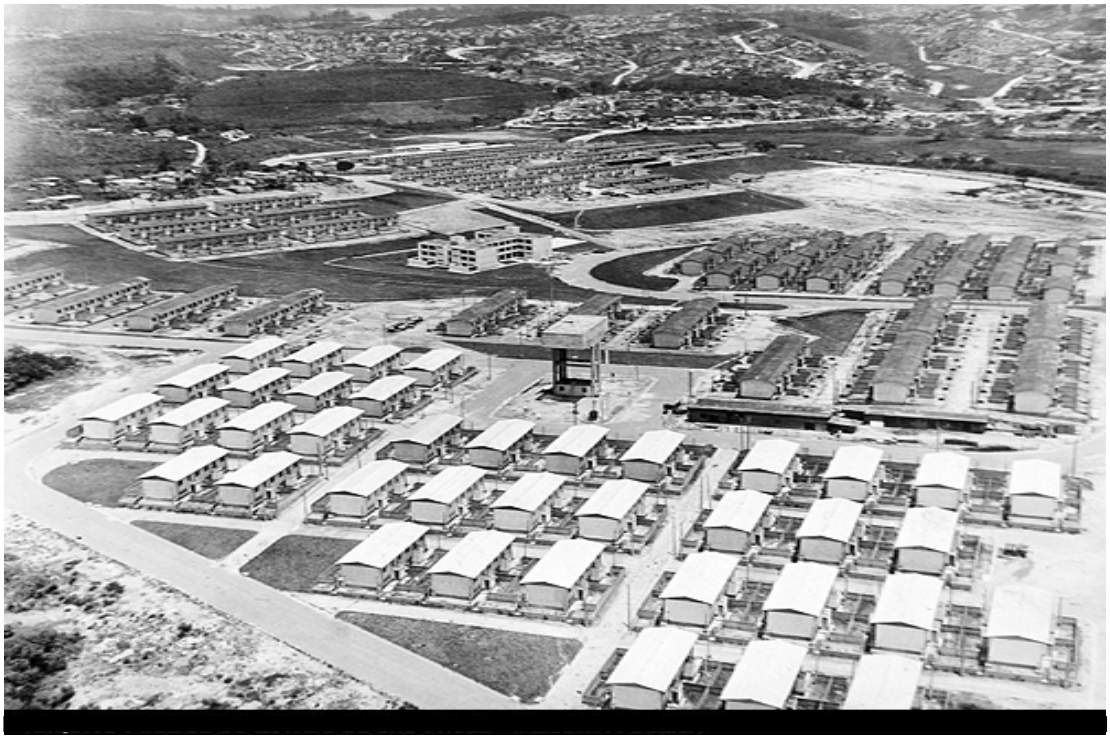
146 "A década de 1960 mostrará mudanças no quadro nacional que afetam a questão habitacional, com consequências em São Paulo, inclusive na região sul onde viria a ser definida a área de mananciais[...] A solução encontrada pela COHAB/SP foi adquirir os terrenos oferecidos no mercado a menor preço: geralmente os piores, localizados em áreas rurais e não dotados de infraestrutura urbana. A expansão urbana periférica ocorreu então no sentido da zona leste, onde havia grandes glebas vazias, e na direção planejada para o crescimento da cidade, a partir do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (1969). Mas também, de forma não planejada, se deu para a zona Sul, a partir de políticas de descentralização de áreas industriais (ZUPIs)" (WHATELY;SANTORO;FERRARA; BAJESTEIRO/, 2009, p. 38).

147"Disciplina o uso do solo para proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo". SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei n. 898 de 18 de dezembro de 1975**. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1975/lei-898-18.12.1975.html. Acesso em: jun. 2020.

148 "Delimita as áreas de proteção relativas aos mananciais, cursos e reservatórios de água, a que se refere o Artigo 2.º da Lei n. 898, de 18 de dezembro de 1975, estabelece normas de restrição de uso do solo em tais áreas e dá providências correlatas. SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Lei n. 1.172 de 17 de novembro de 1976. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1976/lei-1172-17.11.1976.html#:~:text=Delimita%20as%20%C3%A1reas%20de%20prote%C3%A7%C3%A3o,%C3%A1reas%20e%20d%C3%A1%20provid%C3%AAncias%20correlatas. Acesso em: jun. 2020.

A entrega dos conjuntos habitacionais Bororé I, II e III, envolvendo 2.642 (duas mil seiscentos e quarenta e duas) unidades, abrigando 13 (treze) mil moradores em uma área remota da cidade, estava desprovida de infraestrutura urbana, como água encanada, que chegava por caminhão pipa, um bairro sem iluminação pública, transporte precário, sem oferta de emprego, comércios, equipamentos públicos, praticamente uma cidade dormitório.

Figura 15: HIS - Brigadeiro Faria Lima (Bororé) – Década 1970.



Fonte: Arquivo público do Estado de São Paulo – Memória Pública, 1977[149].

[149] Disponível em: http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/imagemepoca/images.asp?imagePath=/ Acesso em: jan. 2019.

Figura 16: HIS - Brigadeiro Faria Lima (Bororé) – Atual.



Fonte: Google Street View, 2019.

O empreendimento Brigadeiro Faria Lima (Bororé), por estar localizado em uma área de proteção ambiental, tem uma legislação que prima pelo não adensamento populacional, implicando na não instalação de equipamentos públicos e de infraestrutura, até mesmo a instalação de esgoto, ou seja, as famílias que financiaram seus imóveis, em busca de um lar, foram submetidas a residir em um local com inúmeros empecilhos legais ambientais. A COHAB-SP notabilizou-se pela compra de terra barata, ignorando as dificuldades que os mutuários vivenciariam no local. O progresso do bairro só foi possível pela luta, por décadas, dos moradores na busca por infraestrutura e serviços básicos para a região. Devido às restrições ambientais, o preço da terra decaiu, promovendo um maior adensamento dos mais pobres, logo:

> [...] a urbanização não planejada, decorrente da rápida urbanização brasileira desde os anos 1970, não consegue atender às demandas de moradia, empurrando as populações mais pobres para as áreas desprovidas de infraestrutura, muitas delas mais desvalorizadas economicamente devido a restrições ambientais (VITALE, 2017, p. 546).

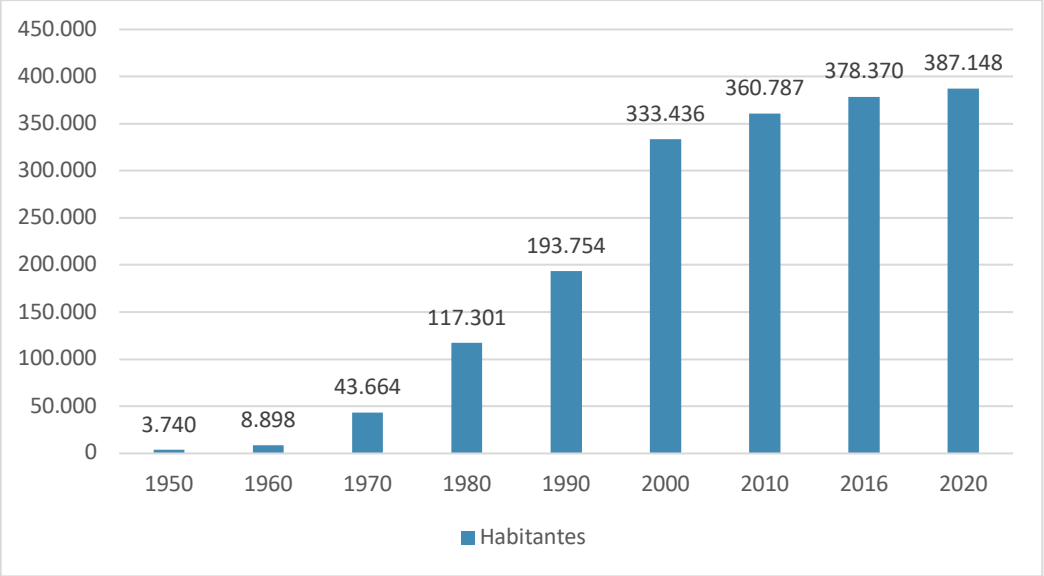
Para além da desvalorização da terra, em virtude das leis ambientais, Maricato (1997) ressalta que o “carreamento de esgoto de São Paulo para a Billings, através do Rio Pinheiros, causou o declínio do uso da represa para lazer e a desvalorização das terras” (MARICATO, 1997, p. 34).

Nesse sentido, Whately *et al*. (2009):

> O quadro de poluição agravava-se. O avanço da urbanização sobre as áreas de mananciais chegou a um ponto crítico nos primeiros anos de 1970, quando a CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental) foi obrigada a realizar operações de remoção da mancha anaeróbia presente na represa. Isso foi consequência da falta de coleta e tratamento de esgotos que havia intensificado a poluição do Rio Tietê e de seus afluentes comprometendo a qualidade da água da Represa Billings (WHATELY, *et al*, 2009, p. 40).

Tais fatores contribuíram para o barateamento da terra, viabilizando a acesso para a camada mais pobre da população, assim sendo povoada de forma maciça a partir da década de 1970. O Gráfico 9, a seguir, ilustra esse crescimento populacional.

Gráfico 9: Crescimento Populacional do distrito do Grajaú.



Fonte: IBGE - 2010/ PDMASsp- 2016/ Mapa da Desigualdade -2020 Elaboração própria.

A partir da década de 1970, houve um crescimento significativo na região, pois, em 1960, habitavam 8.989 (oito mil novecentas e oitenta e nove) pessoas e, na

década seguinte, contabilizaram-se 43.664 (quarenta e três mil seiscentos e sessenta e quatro) moradores. Whately (2009) assinala que esse acelerado processo de expansão permeou principalmente entre as represas Billings e Guarapiranga, culminando em uma ocupação precária e irregular, desprovida de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, comércios, e tal constituição afetou a qualidade e a quantidade de produção de água. Nas décadas seguintes, o crescimento populacional permaneceu de forma contínua, chegando aos anos 2000 com uma população superior a 300 (trezentos) mil habitantes.

> As leis de proteção aos mananciais não conseguiram reverter o rápido e intenso crescimento populacional e urbano da RMSP, e o resultado contradiz seus objetivos: o território foi ocupado de forma mais adensada, irregular e precária, tendendo a uma população que não se encaixava nas alternativas de moradia oferecidas pelo mercado de terras formal. O poder público não soube gerir o crescimento urbano, não se preparou para fiscalizar intensamente de forma a evitar novas ocupações e, em último grau, considerando o grande número e área ocupada, não conseguiu intervir, provendo de saneamento e condições de boa habitabilidade, na mesma velocidade que se formava o quadro de degradação (WHATELY *et al*. 2009, p. 42).

A legislação ambiental não se mostrou efetiva para evitar o adensamento demográfico, em consequência de o poder público não conseguir fiscalizar as áreas de proteção ambiental e tampouco lidar com o crescimento urbano de forma ordenada. Assim, os sujeitos ocuparam esses territórios precários, por não conseguirem acessar o mercado formal de imóveis. Logo, não basta culpá-los, mas sim compreender que a própria política habitacional o inseriu nesse espaço, quando adquiriu glebas em áreas de preservação ambiental para a construção de HIS, abrindo precedente para que outras famílias também ocupassem o território preservado[150].

---

[150] "As áreas das bacias Guarapiranga e Billings, que correspondem à área de proteção aos mananciais ao sul da Região Metropolitana de São Paulo, apresentam uma multiplicidade nas formas de ocupação do espaço com usos econômico, agrícola, recreativo, habitacional, industrial, cultural, religioso, entre outros. Ao mesmo tempo, a região de mananciais ainda é muito preservada. Se considerarmos a área total dos mananciais sul do município de São Paulo, a maior parte dela corresponde à Mata Atlântica em estágio médio a avançado de regeneração, cerca de 43,5% da área total ou 23.811,5ha; seguida pelos usos antrópicos, que correspondem a 31,3% ou 17.135,7ha; e usos urbanos com cerca de 16,1% ou 8.794,5ha. Embora o uso urbano não seja predominante, é um dos usos que mais cresce em extensão territorial, segundo a análise de uso do solo feita pelo ISA para os anos de 1989 a 2007, e cresce sobre usos antrópicos1 e, consequentemente, sobre áreas ambientalmente preservadas" (WHATELY;SANTORO;FERRARA; BAJESTEIRO, 2009, p. 28).

4.2.1 O distrito de Grajaú e suas características sociodemográficas

O Grajaú é considerado um distrito de grande porte, indo na contramão dos municípios do Brasil que, em sua maioria, são de pequeno porte, ou seja, trata-se de um distrito com cara de cidade. Entre os 96 (noventa e seis) distritos da capital, o Grajau é o mais populoso de São Paulo, abriga 387.148 (trezentos e oitenta e sete, cento e quarenta e oito) mil habitantes[151] e possui uma densidade demográfica de 4.167 hab./km^2, em uma extensão territorial de 92,89 quilômetros^2, sendo o segundo distrito com maior área territorial, enquanto Marsilac lidera com uma extensão territorial de 208,74 quilômetros^2 e tem a menor densidade demográfica com 40 hab./km^2. Essa baixa densidade demográfica pode ser atribuída à concentração de área rural e áreas de preservação ambiental.

> A área sul de São Paulo agrega áreas de preservação ambiental como a Capivari – Monos destinada a preservação e a proteção de mananciais, contando com a presença de aldeamentos indígenas. A região sul da cidade concentra 69 vezes mais áreas rurais do que as demais regiões o que indica que ela deveria contar com um programa específico para essa população (PDMASsp, 2016, p. 31).

O PDE prevê dentre as ações prioritárias na habitação social, em seu art. 293, a execução do Programa de Recuperação e Preservação de Mananciais, devido às suas especificidades, para preservar os Mananciais e proporcionar moradia digna. Para além de outras seções previstas no PDE , como a seção que trata da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, a Política Ambiental do Município, dentre outras, ou seja, são áreas ambientalmente sensíveis que precisam dividir o território com as habitações de interesse social de maneira equilibrada, de forma a manter a ”preservação ambiental para resguardar o manancial de água que compõe a Represa Billings, um dos principais reservatórios de abastecimento de água da Região Metropolitana de São Paulo” (SILVEIRA, 2014, p. 21).

[151] Informações obtidas no Mapa da Desigualdade Social – 2020.

4.2.2 Grajaú: Um retrato do espaço habitado

Segundo o Mapa da Desigualdade (2020), o distrito do Grajaú tem 387.148 (trezentos e oitenta e sete, cento e quarenta e oito) mil habitantes, com 51,5% de população feminina, uma diferença relativamente pequena de gênero, entretanto, tal diferença se acentua a partir dos 30 anos de idade, pois, até os 29 anos de idade, prevalece o gênero masculino, e a partir dos 30 anos o gênero feminino se sobressai. De acordo com o mesmo estudo, o distrito do Grajaú ocupa a sexta posição dentre os 96 (noventa e seis) distritos com maior quantitativo populacional de jovens entre 20 a 29 anos, o equivalente a 48,5% da população, enquanto o município de São Paulo tem, em média, 40,9% de jovens. Observa-se que nos distritos mais ricos da capital, o percentual de jovens é baixo, em média, 24% da população são regiões com menor densidade demográfica e com maior longevidade, sendo ao contrário nas regiões periféricas.

A predominância de gênero feminino que se apresenta a partir dos 30 anos, no Grajaú, está atrelada à questão da violência, de mortes de jovens entre 15 a 29 anos. O Mapa da Desigualdade apresenta um coeficiente de mortalidade de jovens por homicídio e intervenção legal para cada 100 (cem) mil pessoas residentes de 15 a 29 anos, e a região do Grajaú possui o coeficiente de 24,8 em mortalidade de jovens por homicídio e intervenção legal, sendo a média da cidade de São Paulo em 21,0, ou seja, o distrito possui um índice acima da média, resultando em mortes prematuras de inúmeros jovens. Parafraseando Minayo e Souza (1998), trata-se de uma violência, enquanto processo social de estruturas de dominação.

A zona sul da capital é considerada a região mais violenta de São Paulo, liderando o ranking de homicídios de jovens, principalmente homens. O distrito do Morumbi[152] tem o maior coeficiente de mortalidade de jovens dentre os 96 distritos.

De acordo com o Atlas da Violência (2020)[153], 90% das vítimas de homicídio, no Brasil, são homens, jovens, entre 15 a 29 anos, sendo o pico aos 21 (vinte e um) anos de idade, com baixa escolaridade, com até 7 (sete) anos de estudos, em sua

[152] "[...] a região do Morumbi abriga a segunda maior favela de São Paulo, Paraisópolis, a quinta do Brasil e a quarta da América Latina" (GOHN, 2010, p. 267).

[153] O Atlas da Violência é uma realização do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Para maiores informações acesse: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes.

maioria solteiros. E mais de 70% dos homicídios são cometidos com a utilização de arma de fogo, tendo como cenário principal as ruas.

Ao relacionar o homicídio à questão étnico-racial, há uma superioridade de homicídios entre homens e mulheres negros e pardos, segundo o Atlas, chega a ser 74,0% superior para os homens negros e 64,4% para as mulheres negras face aos não negros.

> Entre 2006 e 2016, a taxa de homicídios de indivíduos não negros (brancos, amarelos e indígenas) diminuiu 6,8%, enquanto no mesmo período a taxa de homicídios da população negra aumentou 23,1%. Segundo dados da Anistia Internacional, a cada 23 minutos um jovem negro é assassinado no Brasil, o que evidencia que está em curso o genocídio da população negra sobretudo os jovens (RIBEIRO, 2019, p. 94).

E o distrito do Grajaú concentra 56,8% de negros/pardos em seu território, ficando atrás somente do Jardim Ângela, que tem 60,1% de pessoas negras/pardas.

Nota-se que os bairros periféricos concentram o maior percentual de pessoas negras, "[...] assim se constitui uma espécie de *apartheid* velado que, se, por um lado confirma a comunidade à posição estigmatizada de marginal, por outro, nem reconhece a existência de seu território" (ROLNIK, 1989, s/p) e, consequentemente, os bairros segregados possuem os maiores índices de homicídios, à medida que, em bairros como Alto de Pinheiros, Itaim Bibi, por exemplo, possuem a menor concentração de pessoas negras[154] em seus territórios, refletindo zero índice de mortalidade de jovens por homicídio e intervenção legal. "Não há violência policial em ambientes ricos, como festas universitárias mesmo sabendo-se do uso de drogas nesses lugares, como ocorre nas periferias. Há, portanto, um contexto de criminalização da pobreza" (RIBEIRO, 2019, p. 98).

Percebe-se que a bala tem um GPS direcionado para o jovem, negro e periférico.

> Toda violência social tem, até certo ponto, caráter revelador de estruturas de dominação (de classes, grupos, indivíduos, etnias, faixas etárias, gênero, nações), e surge como expressão de contradições entre os que querem manter privilégios e os que se rebelam contra a opressão (MINAYO; SOUZA, 1998, p. 522).

Por consequência da violência social, atrelada à dominação de classe e suas expressões, depara-se com um percentual baixo de idosos no Grajaú. De acordo com

[154] Moema é o distrito com menor percentual de pessoas negras do município de São Paulo.

o Mapa da Desigualdade (2020), o distrito ocupa o quarto lugar perante os 96 (noventa e seis) distritos em idade média ao morrer - de 59,5 anos, logo, a partir dos 60 anos, há um declínio no número de habitantes idosos, assim os que ultrapassam os 80 anos não chegam a 2.000 (duas) mil pessoas. Considerando que o Grajaú é a região mais populosa de São Paulo, em uma analogia, ele poderia abrigar o equivalente a 4 (quatro) municípios do tamanho de Borá[155], ou seja, é um distrito populoso, em que, no entanto, a violência reduz o tempo de vida da maioria de seus habitantes, enquanto bairros como Moema e Jardim Paulista, que têm um contingente populacional menor, em média 100.000 (cem) mil habitantes, os idosos acima de 80 anos somam respectivamente quase 4.000 (quatro) mil habitantes. De fato, o Jardim Paulista tem o melhor índice de idade média ao morrer, de 81.5 anos, ao passo que São Paulo apresenta uma média de 68 anos.

Consequentemente, a violência, que retira a vida, também subtrai oportunidades de saberes. À medida que a educação é tratada com desleixo no país, em bairros periféricos, o não investimento fica em evidência, sendo retratado por superlotação em sala de aula, por aprendizado e infraestrutura escolares precárias. O Índice do Nível Socioeconômico das Escolas (INSE), retratado no Mapa da Desigualdade (2020), reflete um índice de 51,8 que conota a vulnerabilidade das escolas no território do Grajaú, considerando a média do município em 56,0, logo, o INSE do distrito do Grajaú está abaixo da média.

Toda a vulnerabilidade intrínseca no processo de formação do sujeito, da não garantia da permanência do sujeito em todos os ciclos escolares, acarreta pessoas com baixa escolaridade, com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal, com salários menores, consequentemente maior desigualdade[156] de renda.

> O racismo faz com que a pobreza seja ideologicamente incorporada quase que como uma condição “biológica” de negros, indígenas, naturalizando a inserção no mercado de trabalho de grande parte das

[155] De acordo com o IBGE, a população estimada em 2020 para o município de Borá equivale a 838 habitantes. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/bora/panorama. Acesso em: 20 jun. 2021.

[156] Baixos níveis de escolarização são geralmente associados a altos índices de desigualdade de renda. O Brasil apresenta uma das mais expressivas parcelas de adultos que não concluíram o ensino médio e um dos mais altos índices de desigualdade de renda entre os países membros e parceiros da OCDE (INEP,2018). Disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf. Acesso em: jun. 2021.

> pessoas identificadas como estes grupos sociais com salários menores e condições de trabalho precárias (ALMEIDA, 2020, p. 172).

Conforme o Mapa da Desigualdade (2020), os moradores do distrito do Grajaú apresentam uma renda[157] média familiar mensal de R$ 2.928,30, que está bem abaixo da média da capital que é de R$ 4.718,33, ficando (quinze) distritos com menor renda familiar. Observa-se que Lajeado possui a menor renda familiar com R$ 2.628,63 e Alto de Pinheiros com maior renda[158], de R$ 9.591,93.

A desigualdade econômica é oriunda de fatores históricos, de processos coloniais, que nos territórios com maior concentração da população negra tal discrepância econômica é mais acentuada, remetendo a um cenário de "desproteção social", de não investimento adequado em políticas públicas. A distribuição desigual de renda gera territórios desiguais, estabelece espaços com menor quantidade e qualidade de bens, serviços públicos, infraestrutura, afinal, como diria Milton Santos (2002), o valor do homem se dá pelo lugar em que está, nessa conjuntura capitalista onde se desenrola a vida real, ser cidadão que usufrui de direitos vai depender do ponto do território em que se está, quanto mais distante das áreas nobres da cidade, menos sujeito de direitos se torna e o direito à cidade fica cada vez mais distante.

Por fim, esse capítulo, como já mencionado, não teve o cunho de realizar comparações entre os distritos Cidade Tiradentes e Grajaú de forma classificatória, mas sim compreender a realidade do sujeito a partir dos dados demográficos, socioeconômicos, decifrando condições de vivências, nesse caso, a dos moradores de habitações de interesse social, moradias que foram construídas em sua maioria antes da própria constituição do bairro.

A implantação das habitações de interesse social com o propósito de dialogar com direito à cidade ainda está distante, pois não se consegue garantir o direito à moradia digna. Por mais que as legislações, pactos internacionais evidenciem o morar articulado com a cidade, a teoria não é concretizada no território, enquanto:

---

[157] Optou-se em usar os dados sobre renda do Mapa da Desigualdade Social, por apresentar dados do distrito, enquanto o IDHM obtido apresenta informações da Subprefeitura, que no caso do Grajaú está inserido na divisão territorial da Subprefeitura Capela do Socorro.

[158] De acordo com o Mapa da Desigualdade, "A renda média familiar mensal é uma medida importante para compreender o orçamento familiar e a quantidade de recursos disponíveis para o acesso a bens e serviços. De modo geral, regiões com menores níveis de renda são também as regiões com os maiores tempos de deslocamento, são mais dependentes do transporte público, tem menos acesso à infraestrutura e serviços públicos".

> [...] chão concreto das políticas [...] chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança, e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença /ausência nos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmo serviços apresentam-se desiguais. Dessa forma, o direito a ter direito é expresso ou negado, abnegado ou reivindicado a partir de lugares concretos: o morar, o estudar, o trabalhar, o divertir-se, o viver saudavelmente, o transitar, o opinar, o participar (KOGA, 2011, p. 33).

E é nesse chão que encontramos os distritos cidade Tiradentes e Grajaú, em um chão não tão sólido, permeado por areia movediça, onde o sujeito tem de se reinventar diariamente para não afundar.

Dessa forma, entender o processo de constituição desses distritos, sob a lógica da inserção da HIS, possibilita um maior diálogo com os sujeitos desses territórios, conforme veremos no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 5 - O LUGAR DE FALA E A FALA SOBRE O LUGAR DOS MORADORES DA CIDADE TIRADENTES E GRAJAÚ

> "[...] todo mundo tem lugar de fala, pois todos falamos a partir de um lugar social" (RIBEIRO, 2019, p. 31).

E o meu lugar de fala[159] é, enquanto mulher, negra, de origem periférica, trabalhadora e pesquisadora que aqui reforço o meu respeito e gratidão pela troca de saberes e pelo tempo que as pessoas entrevistadas partilharam para a materialização desta tese, em um momento pandêmico de incerteza do amanhã.

Sendo assim, neste capítulo a abordagem privilegia a compreensão dos entrevistados sobre o local de moradia, refletindo sobre a Infraestrutura urbana; conforto residencial; equipamentos sociais; mobilidade e acessibilidade urbana e participação social e política.

5.1 O retrato do diálogo com os interlocutores

Os territórios descritos nas seções anteriores são palcos da vida cotidiana de inúmeras famílias que ali residem, pessoas em luta, sobreviventes em uma sociedade hostil, desigual e, por consequência, desumana. Residir nos extremos da cidade mais rica do país é conviver com a indiferença do Estado, que estabelece condições mínimas de sobrevivência.

> No plano do habitat se vive o espaço e o tempo em fragmentos. Estes revelam a segregação. Seu fundamento é a existência da propriedade privada do solo urbano, que diferencia o acesso do cidadão à moradia, produzindo a fragmentação dos elementos da prática socioespacial urbana e separando os lugares da vida enquanto elementos autônomos (CARLOS, 2020a, p. 362).

E são os residentes desses distritos fragmentados, Cidade Tiradentes e Grajaú, que compartilharam suas histórias, suas percepções e interpretações do bairro vivido a partir do seu domicilio, assim, constituindo uma identidade do local a partir de cinco eixos analíticos: infraestrutura urbana; conforto residencial;

---

[159] "O **conceito lugar de fala** discute justamente o *locus social,* isto é, de que ponto as pessoas partem para pensar e existir no mundo, de acordo com as suas experiências em comum. É isso que permite avaliar quanto determinado grupo – dependendo de seu lugar na sociedade – sofre com obstáculos ou é autorizado ou favorecido" (RIBEIRO, 2019, p. 35).

equipamentos sociais; mobilidade e acessibilidade urbana e participação social e política, eixos que nortearam o diálogo com os protagonistas desse enredo, possibilitando compreender o direito à moradia digna/ adequada, pois tais eixos são essenciais para a definição de uma moradia, que não se restringe apenas a um abrigo, um teto, paredes, mas sim sua interlocução com os direitos humanos, com a infraestrutura urbana e o conjunto de recursos coletivos, como parte do direito à cidade.

5.2. Infraestrutura Urbana

O eixo analítico infraestrutura urbana estabelece oito indicadores para discussão, sendo: fornecimento de água; sistema de distribuição de energia elétrica; iluminação pública; sistema de abastecimento de gás; sistema de telefonia; acesso à internet; coleta de esgoto; coleta de lixo e seus respectivos quesitos que remetem à compreensão da qualidade dos serviços prestados aos moradores das habitações de interesse social. Sendo assim, nessa seção faremos alguns agrupamentos de indicadores para melhor compreensão.

5.2.1 Infraestrutura urbana: fornecimento de água, energia elétrica, abastecimento de gás e coleta de esgoto

As entrevistas refletem que, na atualidade, os moradores usufruem desses serviços essenciais (fornecimento de água, energia elétrica, iluminação pública abastecimento de gás e coleta de esgoto), mesmo que em alguns casos seja de forma precária.

Vale ressaltar, que à época em que foram entregues os empreendimentos financiados pelo BNH, não havia acesso à infraestrutura urbana:

> *Quando viemos morar para cá [...] lembro até hoje, e, era barro, argila vermelha, por isso é barro branco. Porque a argila era vermelha, porém, quando o sol batia nela [...] ela reluzia branco, muito estranho [risos]. E, não tinha água, não tinha luz, [...] não tinha luz na rua, não tinha luz na casa [...] (Barro Branco, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

Barro Branco expressa que o ingresso na unidade habitacional foi de forma precária, contudo a necessidade da moradia própria, em virtude do ônus com

aluguel[160] e o medo de perder o novo lar, caso alguém ocupasse, era mais forte, o que impulsionou a sua família e outras centenas a adentrarem aos imóveis na condição do não acesso à energia elétrica, culminado em ruas escuras com maior probabilidade para assaltos, considerando que na ocasião muitos trabalhadores saiam de casa ainda de madrugada (não que hoje seja diferente) para o trabalho e esse percurso da casa ao ponto de ônibus estava sujeito a algum tipo de violência. Para além da insegurança em transitar pelo bairro, a ausência ou escassez de água também dificultava a vida do morador nas atividades da vida diária, como tomar um banho, lavar louça, roupa, preparar a comida.

> *Bem, eu lembro da época que eu morei na adolescência aqui e não tinha praticamente nada no bairro, isso há, eu já estou com 44 anos, tem mais de 20 anos né, não tinha nada, nada (Sitio Conceição, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

Sitio Conceição coaduna com Barro Branco e enfatiza que no bairro não tinha nada relacionado à infraestrutura urbana.

Nota-se que as construções financiadas pelo BNH e, nesse caso, geridas pela COHAB-SP, agente financeiro da política habitacional, tinham como primazia a materialização de grandes empreendimentos imobiliários, respaldados pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 que, de acordo com Castilho (2015), consagrou o mercado imobiliário e habitacional, por regulamentar e disciplinar a constituição de condomínios, permitindo a promoção de grandes empreendimentos habitacionais espalhados maciçamente pelo espaço urbano, como o Complexo Habitacional Cidade Tiradentes, espaço habitado de *Barro Branco* e *Sitio Conceição.*

A implementação dos empreendimentos de habitação de interesse social não estava vinculada, relacionada ao planejar a habitação com infraestrutura urbana, primeiro chegava a moradia e depois de anos a infraestrutura urbana era instalada. Trata-se de famílias que financiaram seus imóveis pela COHAB-SP a longo prazo, assumindo valores significativos em prestações, que, no entanto, a infraestrutura básica não era fornecida de forma adequada.

---

[160] "[...] a pesquisa origem destino (1977) revelou que as famílias com renda até 5 salários-mínimos gastavam, em média, nada menos que 1/3 do seu orçamento com o item aluguel" (VÉRAS,1987, p. 50).

> Outra característica da produção habitacional promovida pelo BNH está na localização dos empreendimentos, em geral implementados nas periferias das grandes cidades, distantes da infraestrutura urbana implantada, reforçando a desigualdade social por meio da exclusão territorial e do cerceamento do direito à cidade (MARGUTI, 2018, p. 119-120).

Essa ausência de infraestrutura urbana no período do BNH esteve muito presente nos empreendimentos de interesse social destinados à população de baixa renda, sendo necessária uma articulação dos moradores para enfrentar os ditames do Estado. Toda mobilização social pelos moradores originários, e a parca intervenção estatal, hoje reflete distritos minimamente munidos de infraestrutura urbana, seja pelo acesso à água potável[161], à energia elétrica, à coleta de esgoto[162].

Sobre o sistema de abastecimento de gás, os moradores dos empreendimentos do período BNH relataram que *"o gás é botijão, ainda não é encanado não (Bororé, Grajaú. BNH.2020) e "Aqui [...] não tem gás encanado, que eu acho muito ruim. Mas, o gás encanado está chegando; já vi a instalação na rua de trás" (Santa Etelvina, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).* Por se tratar de empreendimentos que ainda não foram regularizados em sua totalidade, cabe à COHAB-SP a alteração do sistema de gás, que acarretará um aumento na taxa condominial, sendo um valor mensal constante, que para algumas famílias numerosas pode ser uma forma mais barata, enquanto para pessoas que residem sozinhas e não utilizam o gás de cozinha frequentemente, pode ser tornar um ônus.

Em relação à iluminação pública, a maioria significativa declarou que é razoável e quando tem lâmpadas quebradas ou queimadas acionam o canal de atendimento da PMSP - Central SP156 para a manutenção, sendo um serviço de execução morosa.

---

[161] Segundo o Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS), 2018, **"***99,3% da população do município apresenta abastecimento de água potável, sendo considerada a 16ª melhor cidade em saneamento básico entre as 100 maiores do país.* Informações obtidas na página da Rede Trata Brasil. Brasil. Trata Brasil. Saneamento é saúde. **Comemorando 466 anos, São Paulo continua em busca da universalização do saneamento**. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/blog/2020/01/28/comemorando-466-anos-sao-paulo-continua-em-busca-da-universalizacao-do-saneamento/. Acesso em: dez. jun. 2021.

[162] De acordo com a pesquisa "Ranking do Saneamento nas 100 Maiores Cidades" do Instituto Trata Brasil **"***96,3% da população da capital paulista recebe atendimento de coleta de esgoto, entretanto, apenas 64,66% dos esgotos de São Paulo são tratados*". Algo lastimável, considerando ser a maior cidade do Brasil e a mais rica. (Ibid).

5.2.2 Infraestrutura urbana: coleta de lixo

Em relação à coleta de resíduos domiciliares, nota-se, a partir das falas dos interlocutores, que o serviço é realizado pontualmente pelo poder público, contudo, o serviço de coleta seletiva é inexistente.

Ao consultar os logradouros dos empreendimentos no que se refere ao serviço de coleta seletiva no portal[163] da PMSP, a informação fornecida é que: "*A via não está contemplada no Programa de Coleta Seletiva. Entre em contato com a Concessionária que atende sua região, Central de Atendimento 156 ou, ainda, uma das Cooperativas Conveniadas"*.

Mediante ao não atendimento do serviço, Sitio Conceição enfatiza indisponibilidade do mesmo:

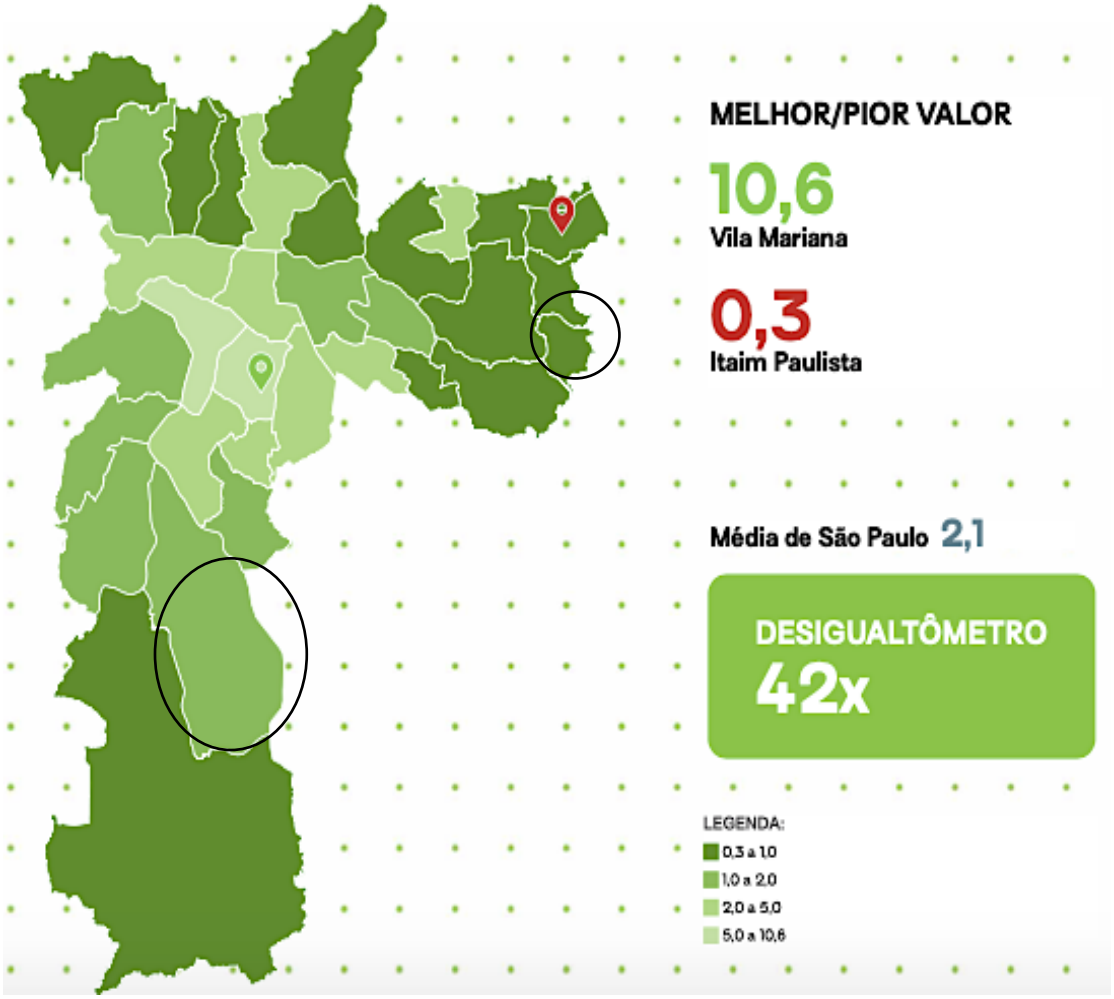
> *[...] eu não vejo o caminhão da coleta seletiva, e aí eu reciclo meu lixo e levo num lugar que tem aqui próximo, que recebe né, mas para mim seria muito mais cômodo se tivesse [...] tinha que ter um horário diferenciado que passasse esse caminhão para a gente poder jogar nosso lixo reciclável, não tem, a gente não sabe. Então eu por conta própria, até é uma dificuldade, porque como a gente mora em apartamento, a gente não tem quintal, então eu acabo deixando meu lixo,[...] escondido embaixo do armário da cozinha que é uma coisa ridícula [...] eu faço, sempre fiz, mas não acho que seja legal, se tivesse uma coleta seria muito mais prático, eu não precisaria ficar juntando esse lixo dentro de casa, poderia colocar, porque só quando realmente eu saio de carro com meu marido que, ou quando ele sai, que ele vai leva e é mais final de semana, porque na semana ele trabalha e o horário não bate com o lugar lá estar aberto, entendeu? (Sitio Conceição, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

De acordo com o Mapa da Desigualdade (2020), a Cidade Tiradentes está entre as cinco Subprefeituras com a menor proporção de coleta seletiva, a região coleta 0,39% do lixo produzido, enquanto a Subprefeitura Capela do Socorro, que abriga o distrito do Grajaú, coleta 1,98% do material reciclável, ficando mais próximo da média do município de 2,1%. Das 32 (trinta e duas) Subprefeituras, 14 (catorze) delas não chegam a coletar 1% do resíduo produzido.

---

[163] SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Serviços. **Limpeza de rua**. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/limpeza_urbana/FormsPublic/LimpezaRua.aspx. Acesso em: 10 jan. 2021.

Mapa 14: Coleta Seletiva: Proporção (%) de resíduos domésticos coletados seletivamente, por subprefeitura.



Fonte: Mapa da Desigualdade, 2020. (Grifos meus).

Conforme o Plano de Metas (biênio 2019-2020) da PMSP, projetava-se que, até o final de 2020, haveria a cobertura completa dos 96 distritos, contudo, somente 52 (cinquenta e dois) usufruem do serviço. A PMSP alega estudar alternativas para atender as regiões descobertas, pois a justificativa pelo não atendimento é devido a dificuldade de acesso para os caminhões nas ruas estreitas das periferias, logo, o munícipe fica excluído de um serviço por residir em áreas periféricas de difícil acesso.

Santiago assinala que, no empreendimento em que reside, buscou-se alternativa:

> *[...] nós chegamos a fazer um cadastro [Amlurb/Ecourb], conseguimos os contêineres, mas não temos um local apropriado ainda de colocar esses contêineres. É um desafio, também, educar as pessoas a abraçarem essa ideia. É um pouco penoso essa parte aí, porque esse caminhão seletivo, no caso de reciclagem, seria toda quinta-feira, mas*

> *nós não fazemos essa parte aí, com esse serviço público. O que acontece aqui é o seguinte: existe uma pessoa, que ela é responsável pela reciclagem, inclusive é uma moradora, e ela junta, separa tudo e ela vende; inclusive ela vive disso, dessa venda de reciclagem do condomínio (Santiago, Grajaú, MCMV, 2020).*

Os moradores recorreram aos órgãos competentes para usufruir do serviço, porém, a alternativa sugerida não foi possível em função de não terem um espaço adequado dentro do empreendimento para colocarem o contêiner, para além da dificuldade expressa por Santiago de mobilizar os condôminos para separação do lixo reciclável, contudo, no empreendimento uma moradora acaba realizando a separação adequada dos materiais, contribuindo com o meio ambiente, mas acima de tudo provendo a sua precária subsistência.

> [...] trata-se de pessoas que se inserem nessa atividade por ser a única possível para realizar a sobrevivência por meio do trabalho, ou pelo menos aquela mais viável no contexto das necessidades imediatas, como alternativa às restrições que lhes são infringidas pela dinâmica do mercado de trabalho. Por isso, encontram-se comumente em situações de precariedade laboral, mesmo exercendo uma atividade reconhecidamente benéfica para a sociedade (SILVA, 2017, p. 7).

5.2.3 Infraestrutura urbana: Sistema de telefonia e Acesso à internet

O Acesso à internet é considerado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um direito fundamental e, no Brasil, a Lei nº12.965/14, que estabelece princípios, direitos e deveres para o uso da internet, dispõe em seu artigo 7º que o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania e na mesma legislação em seu artigo 4º expõe que “A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção: I - do direito de acesso à internet a todos”.

Porém, de qual forma será o acesso à internet por todos? considerando que os serviços de internet são fornecidos de forma privada. Sendo assim, o Poder Legislativo se debruçou nessa questão e atualmente tramita junto ao Senado Federal o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 8/2020 que prevê alterar o artigo 5º da Constituição Federal, para incluir o acesso à internet entre os direitos fundamentais. Assim, minimamente há uma luz no fim do túnel para essa questão, entretanto até lá a exclusão digital permanece, principalmente nas regiões periféricas da cidade. Entende-se que o uso da internet permite o acesso a determinados serviços públicos,

a busca por vagas de emprego, educação, cultura... então é um elemento importante para o aprendizado e crescimento da população.

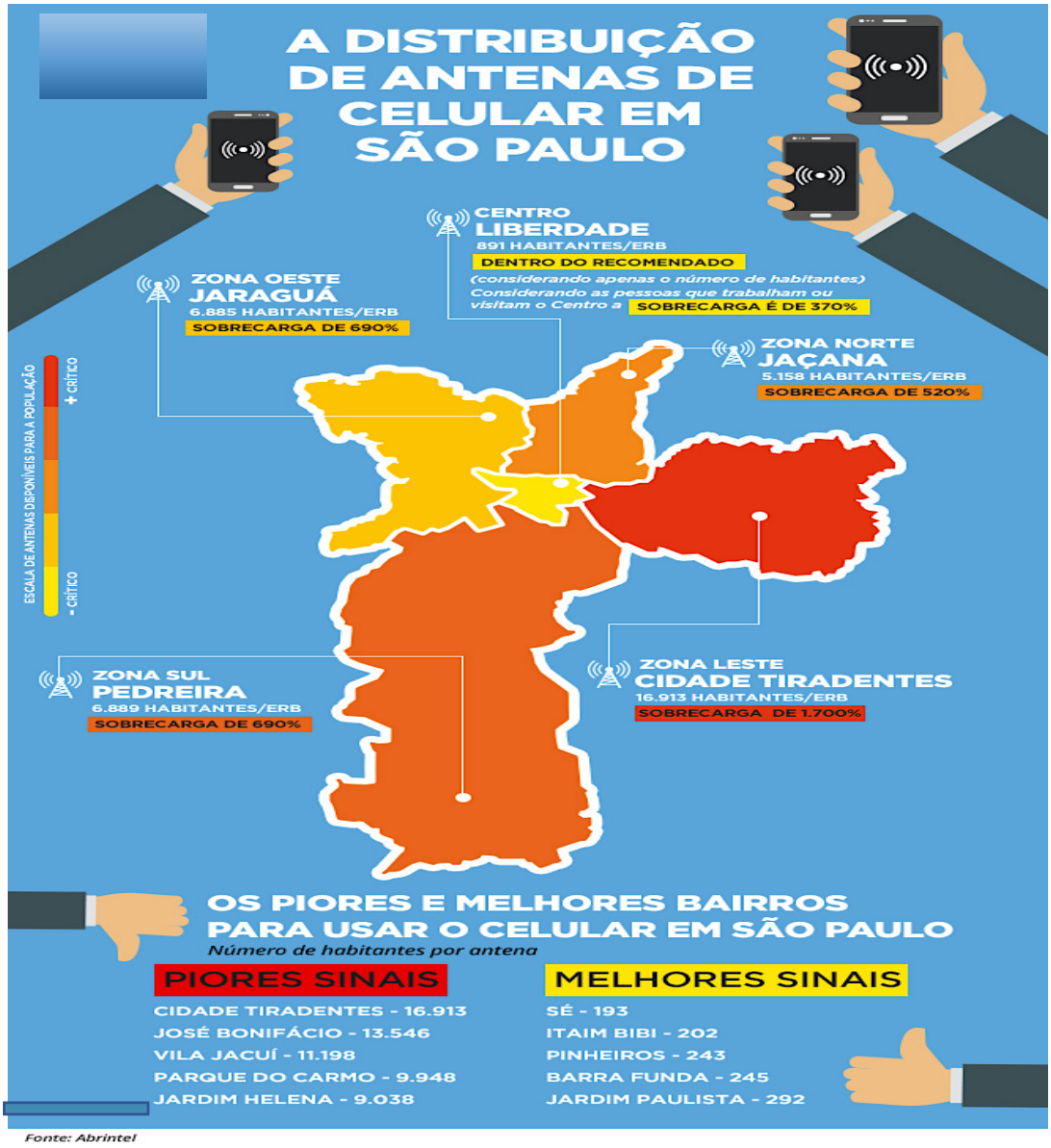
Logo, ao dialogar com os interlocutores sobre a qualidade e os meios de conexão com a internet e sistema de telefonia, todos alegaram possuir celulares e a minoria declarou ter telefone fixo na residência.

Dessa forma, de acordo com a pesquisa “São Paulo: É possível ser a capital digital da América Latina?”, Licenciamento e regularização de ERBs na cidade de São Paulo: realidades e desafios”, *realizada pela* Associação Brasileira de Infraestrutura para as Telecomunicações (Abrintel) a cobertura de sinal está atrelada a critérios econômicos, quanto mais pobre e populoso for o bairro, pior será a distribuição de sinal.

> *[...] A Vivo não tem aqui cabeamento, nem para telefone, nem pra wi fi. Já discutimos muito sobre isso, por que que não teria, né? (Mendoza, Grajaú, MCMV, 2020).*

Distritos como o Grajaú, periférico e populoso, incorrem na distribuição desigual de antenas e até mesmo na falta de antenas e torres de transmissão. O estudo também aponta que a zona leste é a região com maior desigualdade em transmissão de sinal, as antenas operam em níveis de até 17 vezes maior que o recomendado pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), a Cidade Tiradentes apresenta um quadro de sobrecarga de rede, conforme assinala a pesquisa existe uma antena para cada 16 mil habitantes, enquanto o recomendado é de uma antena para cada mil ou 1.500 habitantes. No entanto, regiões centrais e da zona Oeste usufruem de melhores coberturas, afinal possuem em média uma antena para cada 210 habitantes.

Figura 17: A distribuição de antenas de celular em São Paulo.



Fonte: Tecnologia e Ciência. Filipe Siqueira, do R7,2018[164].

Os serviços de cobertura móvel tanto de voz quanto de acesso a dados são precários nas regiões periféricas da cidade de São Paulo, sendo um serviço importante no cotidiano do cidadão, desde o uso do celular para diminuir a distância entre as pessoas até para a redução da miséria, que segundo o relatório da Organização das Nações Unidas sobre a Conferência de Comércio e Desenvolvimento (2010), para além do acesso a informação, o uso do aparelho pode

[164] RECORD. Zona leste é a região de São Paulo com pior sinal de celular. **R7**. Disponível em: https://noticias.r7.com/tecnologia-e-ciencia/zona-leste-e-a-regiao-de-sao-paulo-com-pior-sinal-de-celular-17012018. Acesso em: 20 fev. 2021.

melhorar a vida do usuário, o estudo destaca que os “aparelhos moveis também geraram riqueza por meio de microempresas, que oferecem emprego para pessoas mais pobres e com pouca educação, o documento ainda assinala que os governos devem proporcionar políticas para assegurar o uso de tecnologia de forma igualitária para a população[165].

Em relação ao acesso à internet, todos informaram fazer uso dela, seja internet móvel, fibra ótica, via rádio ou via cabo, porém com precariedade:

> *Eu tenho sim sinal de internet em casa, não é a que eu gostaria de ter, mas é a que eu posso pagar e o sinal é razoável, eu tenho problemas algumas vezes com o sinal e nesse período trabalhando home office eu tive bastante problema de lentidão (Leme, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

Para Flamboyant, não é diferente a precariedade, entretanto, além de possuir um sinal ruim de internet não tem possibilidade de expandir a velocidade dela, considerando que o serviço na região é limitado, por fatores explicitados anteriormente.

> *[...] Internet dependendo o dia, qual operadora, é péssimo né, a minha era Vivo, eu não consegui fazer a troca para aumentar o mega, porque não tinha pra chegar aqui na região, acabei cancelando e contratando outra operadora de internet, né, porque precisa (Flamboyant, Cidade Tiradentes, MCMV, 2020).*

La Serena destaca que precisaram articular estratégias juntos a diversas operadoras para obterem acesso à internet, assim o conjunto habitacional se divide em acesso via rádio e fibra ótica.

> *Nós temos aqui por que lutamos pra colocar uma empresa; recentemente, investimos até pra colocar fibra ótica, cambiamos o condomínio, mas, agora, né. Contratamos uma empresa, passamos os cabos, uma empresa que presta serviço via rádio. Mas, tivemos muita dificuldade, porque a Telefônica não atendia, não atende. Ainda bem que algumas operadoras pegava o sinal de celular aqui. Tinha uma ou outra que não pegava legal, mas, pelo menos tinha sinal. É o que salva a gente até hoje [...]as que estão funcionando legal são as*

[165] Informação obtida no site da Folha de São de Paulo. ACESSO a celular ajuda a eliminar a pobreza, diz estudo da ONU. **Folha de S. Paulo**. Agência REUTERS. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/tec/2010/10/814763-acesso-a-celular-ajuda-a-eliminar-pobreza-diz-estudo-da-onu.shtml. Acesso em: 20 fev. 2021.

> *com fibra: uma foi que fizemos um contrato, financiamos cabeamento, que é a Upload e a outra é IWNet (La Serena, Grajaú, MCMV, 2020).*

Ao questionar sobre o Programa WiFi Livre SP[166], os moradores da Cidade Tiradentes reconheceram alguns pontos no distrito[167] que disponibiliza tal serviço:

> *Tem wi-fi gratuito em uma praça em frente ao terminal Tiradentes sem nenhuma cobertura para se proteger da chuva, por exemplo (JK de Oliveira,* Cidade Tiradentes, *BNH, 2020).*

O acesso existe, porém, o local não possibilita que a pessoa faça uso de forma mais ampla, por estar em um local desprovido de proteção para intempéries, limitando assim o seu uso.

> *Na Cidade Tiradentes existe alguns lugares como praças, terminal de ônibus com Wi-Fi disponível. No bairro que moro tem Wi-Fi no CÉU Inácio Monteiro (Mirassol, Cidade Tiradentes, Mutirão, 2020).*

Mirassol reconhece a existência do serviço em praças, terminais de ônibus, locais para acesso rápido, que dificultaria para um estudante, para uma pessoa desempregada ficar ao relento enquanto busca por colocação no mercado de trabalho, realiza uma pesquisa escolar. Contudo Mirassol ressalta o Centro Educacional Unificado[168] (CEU) Monteiro, que foi contemplado pela expansão do Programa WiFi Livre SP, segundo informações da Secretaria Especial de Comunicação da PMSP, o CEU Inácio Monteiro teve seu sistema de internet modernizado[169] para uma melhor velocidade e uma maior abrangência de sinal,

---

[166] De acordo com a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia de SP "O programa WiFi Livre SP tem como objetivo levar internet gratuita e de qualidade à população de São Paulo, fomentando a inclusão digital e a apropriação do espaço público. Está disponível atualmente em 149 pontos da cidade e registra, desde o início do programa, em 2014, mais de 400 milhões de acessos". Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/inclusao_digital/index.php?p=216922. Acesso em: mar. 2021.

[167] De acordo a lista de praças digitais do Programa WiFi Livre SP da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia na Cidade Tiradentes tem três praças: Praça do 65/ Pombas Urbanas; Praça do Terminal Metalúrgicos e Praça Primeiro de Maio.

[168] De acordo com a Secretaria Municipal de Educação de SP "Os Centros Educacionais Unificados, mais conhecidos como CEUs, são equipamentos educacionais implantados em São Paulo pela primeira vez em 2002 [...]Os CEUs foram construídos com o objetivo de promover uma educação à população de maneira integral, democrática, emancipatória, humanizadora e com qualidade social. Juntando não somente educação, mas também, a cultura, o esporte, lazer e recreação, possibilitando o desenvolvimento do ser humano como um todo, como pessoa de direitos e deveres e dono de sua história. SÃO PAULO. Cidade. **Educação. Centros Educacionais Unificados**. CEUs. Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/centroseducacionaisunificados/. Acesso em: dez. 2019.

[169] "Com a modernização, a empresa credenciada deverá garantir que a abrangência do sinal cubra, no mínimo, 50% da área de parques e Céus e 70% das demais localidades, medidas nas faixas de frequências de 2,4 GHz e 5 GHz. Ou seja, o sinal de wi-fi ficará melhor em todas as localidades". SÃO

entretanto, nenhum dos interlocutores que residem próximos ao CEU Inácio Monteiro relataram usufruir o wi-fi do equipamento, sendo enfatizado pelos interlocutores a existência do wi-fi dentro do equipamento e não fora dele.

Todavia, os moradores do Grajaú não visualizaram tal programa nos arredores de suas residências. De fato, pois de acordo com a lista de praças digitais[170] do Programa WiFi Livre SP da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia, só há dois pontos na região: Calçadão Casa da Cultura, que está mais próximo dos moradores do conjunto habitacional Brigadeiro Faria Lima, em média 20 minutos de transporte público, enquanto para os habitantes do Condomínio América do Sul, a distância aumenta em cerca de 40 minutos de transporte público, para um percurso de 7km. E o outro ponto é a Praça Joao Beiçola, que fica a 8 km de distância do Condomínio e leva quase uma hora para chegar ao destino e em média 30 a 40 minutos para os residentes do Empreendimento Brigadeiro Faria Lima, logo o acesso à internet gratuita na região é precário.

5.3 Conforto Residencial

> *[...] quando eu entro no meu apartamento, na minha casa, para mim é tudo. Eu me sinto muito a vontade; o apartamento é bonito, é aconchegante, é agradável (Santiago, Grajaú, MCMV, 2020).*

Santiago demonstra que seu lar é tudo, o quanto ele é acolhedor, confortável... e nessa perspectiva, para melhor compreensão dos olhares dos interlocutores, debruçaremos sobre o eixo analítico **Conforto Residencial que** estabelece cinco indicadores para discussão, sendo: regularização fundiária e segurança na posse; tamanho da unidade habitacional; qualidade construtiva; segurança no condomínio e área comercial no bairro e seus quesitos que remetem à compreensão da qualidade e disponibilidade do acesso aos moradores das habitações de interesse social.

PAULO. Cidade. Secretaria Especial de Comunicação da PMSP. **São Paulo já registra mais de 60 pontos de acesso à internet pública com mais qualidade e velocidade**. Disponível em: http://www.capital.sp.gov.br/noticia/sao-paulo-ja-registra-mais-de-60-pontos-de-acesso-a-internet-publica-com-mais-qualidade-e-velocidade. Acesso em: 10 mar. 2021.

[170] Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/120_pracas_1375458668.pdf. Acesso em: 15 mar. 2021.

5.3.1 Regularização fundiária e segurança da posse

> De acordo com Marx, “se a terra estivesse [...] à livre disposição de todos, então estaria faltando um elemento principal para formação do capital. [...] Assim, a ‘produção’ do trabalho não remunerado de outra pessoa se tornaria impossível e isso poria um fim definitivo à produção capitalista” (ROLNIK, 2015b, p. 195-196).

Logo, Rolnik (2015b) destaca que quando o Capitalismo se depara com a inexistência de propriedade privada de terras, deve concebê-la, a modo de garantir a produção do trabalho assalariado, assim, “[...] a barreira erigida entre o trabalho e a terra é socialmente necessária para a perpetuação do capitalismo (2015b, p.196).

A segurança da posse aspira a promover uma sensação de conforto, de garantia de ocupação estável, sem o medo de uma remoção abrupta. Assim, dialogamos com os interlocutores sobre a forma de aquisição da unidade habitacional mediante segurança da posse.

Os moradores do Empreendimento América do Sul, provenientes do Programa MCMV, possuem uma singularidade perante os demais interlocutores, pois os seus domicílios estavam localizados em áreas de risco ou em setores que passaram por obras provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 - Mananciais, tratando-se de um perímetro localizado na bacia Billings. Em virtude da remoção oriunda do PAC, as familiais obtiveram isenção no financiamento da unidade habitacional, assim, não pagam a prestação.

> *[...] foi tudo doação, foi feito pra baixa renda, pelo que entendi, pelo FAR [...] junto com a Caixa e Prefeitura, né... [...] não pagamos prestação. Só pagamos o valor do condomínio[...]desde o início tá 140 reais. É razoável [...] cada morador fez contrato com a Caixa e, no contrato, até está registrado a matrícula do imóvel [...] tem uma carência de 10 anos [...]não pode vender, não pode alugar e tem que cuidar bem, se não, infringindo isso, você corre o risco de perder, né. (La Serena, Grajaú, MCMV, 2020).*

E Santiago ressalta:

> *[...] quando fechar 10 anos que a gente entrou para o apartamento, vai sair a escritura, né... faltam 7 anos ainda, mas, isso é parte fundamental, já tem a documentação (Santiago, Grajaú, MCMV, 2020).*

Apesar de os moradores não precisarem pagar o financiamento, que custaria entre 5% a 10% da renda familiar, por um período de 10 anos, existem outros custos

como o próprio condomínio que, segundo La Serena paga-se R$140,00/mês. Ter a isenção é extremamente significativo, pensando, por exemplo, em uma pessoa chefe de família que é catadora de material reciclável, não cooperada, que tem os custos da vida cotidiana, roupa, alimentação, remédio, transporte, contas fixas. É significativo, porém não suficiente para familiais com esse perfil ou similares, que estão presentes nas demandas e nos empreendimentos habitacionais de interesse social.

A questão do tempo de permanência determinado em 10 anos[171] para que a pessoa possa ter a propriedade plena do imóvel, implica no cumprimento de regras já citadas pelos interlocutores e também vale ressaltar que o não pagamento da taxa condominial implica na retomada da unidade habitacional, dessa forma, algumas famílias por instabilidade financeira que não conseguem arcar com as despesas da unidade habitacional, optam por vender (contrato de gaveta) e com o dinheiro buscam outros espaços para morar. Assim, como já assinalado por diversos estudos, a habitação tem que dialogar com a singularidade do sujeito, a condição cultural, para além do enquadramento de renda.

Ao conversarmos com Unidos Venceremos e Paulo Freire, a forma de inserção na unidade habitacional foi distinta por se tratar de mutirão e autogestão, conforme Unidos Venceremos retrata:

> *[...] Em 1999, a gente conseguiu o terreno, mais a gente só foi construir mesmo o mutirão, que foi regime de mutirão com autogestão, no governo da Marta[...]ai na época com o Celso Pitta, quando era prefeito, ele [...] não aceitou a forma da gente construir a nossas moradias e ai a gente ficou quase 4 anos né, só fazendo pressão, indo pra porta da prefeitura com as famílias do movimento[...] quando foi em 2003, a gente começou o nosso mutirão[...] a gente contratou uma assessoria técnica[...] essa obra demorou, porque depois a gente teve mudança de governo [...]a gente perdeu o governo do partido dos trabalhadores, logo veio o PSDB [...] ficamos praticamente mais de 9 meses com a obra parada, porque eles não queriam aceitar a forma da nossa construção, eles não queriam mais construir mutirão com autogestão, porque falava que demorava muito a obra, mas sendo que, se a obra demorava muito não era por erro nosso e sim por falta de compreensão do governo [...] sabiam que a gente construía moradia com qualidade, a gente construía apartamentos maiores e com preço menor da construtora [...] em 2008 a gente conseguiu finalizar uma boa parte da obra [...]não teve acabamento, cada família*

[171] A vida é dinâmica e, no entanto, estipula-se um prazo de permanecia em 10 anos, “obrigando” a pessoa a morar em um espaço que muitas vezes não condiz mais com a sua realidade familiar e se ela sair antes do prazo (vender a U.H) não conseguirá ser contemplada em outro programa habitacional de interesse social.

> *teve que fazer seu, porque o recurso que tinha, não dava pra terminar a obra interna dos prédios [...] nesse período eu e mais 11 famílias fomos morar nos apartamentos do jeito que estava, pra cuidar, ser caseiro[...]quando foi 2016 a gente conseguiu o aditamento [...] que foi um recurso complementar pra finalizar a obra, em 2016 saiu a primeira medição, e ai quando foi 2017 saiu a segunda medição, aí a gente conseguiu finalizar o mutirão [...] Tá lá lindo, maravilhoso, foi uma luta muito árdua, mas valeu a pena todo esse processo (Unidos Venceremos, Cidade Tiradentes, Mutirão, 2020).*

A partir do relato de Unidos Venceremos, as principais conquistas para a materialização da obra da habitação de interesse social provieram de cenários com partidos de esquerda na gestão, uma luta longa, desde 1999, anos de trabalho, de empenho, de uma construção coletiva, com qualidade, com menor custo, proporcionando a centenas de familiais o almejado sonho da casa própria[172], passando do mutirante para mutuário, entretanto, ainda enfrentam a problemática da regularização fundiária, do ponto de vista fundiário e cartorário conforme aponta Paulo Freire:

> *A gente tem um problema sério aqui do terreno, ele é um terreno que ainda [...]precisa fazer a regularização fundiária [...]hoje a gente paga um contrato de termo de permissão de uso oneroso com compra onerosa, né, que depois que tiver regularizado ele passa a ser, de compra e venda [...]na época eles falavam assim "vai demorar uns vinte anos pra regularizar" [...] pelo tempo que a gente tá aqui em construção, em posse do terreno já deveria ter sido regularizado. Então, é, uma briga que a gente tem com a prefeitura (Paulo Freire, Cidade Tiradentes, Mutirão, 2020).*

A área de construção dos empreendimentos habitacionais de interesse social não foi regularizada antes do processo de construção, o que acarretou ao não recebimento de título de propriedade e sim na concessão do Termo de Permissão de Uso Oneroso com Opção de Compra (TPU-OC), conforme previsto no art. 3º da resolução nº51/2011 do CMH:

> 3.1. Nos casos de empreendimentos habitacionais em processo de regularização fundiária, será utilizado o Termo de Permissão de Uso

[172] "[...] A hegemonia dessa forma de posse é parte importante da construção do papel ideológico da moradia (RONALD, 2008) no imaginário popular através do "sonho da casa própria". Encobre-se, assim o fato de que a propriedade privada individual não é a única e, em diversas situações, não é a melhor forma de se dar segurança à posse (ROLNIK, 2014, apud. ROLNIK, PEREIRA, LOPES, *et al*. 2015, p. 406)".

> Oneroso Com Opção de Compra, até a regularização fundiária do empreendimento[173].

Dessa forma, enquanto perdurar o processo de regularização fundiária e edilícia, as unidades habitacionais não podem ser comercializadas aos beneficiários finais, assim a PMSP concede aos moradores o uso, a título precário e oneroso, das unidades habitacionais, para fim específico de moradia familiar, com prazo de financiamento, de até 120 meses, com prestações de no mínimo 15% sobre o salário-mínimo nacional, com juros zero. Segundo Paulo Freire, os idosos residentes do empreendimento:

> *[...] entraram em uma outra resolução, que a gente brigou bastante para que tivesse [...] eles têm subsídio muito maior, então eles pagam mais em menos tempo, [...] tem um pai de um rapaz aqui, que assinou (contrato) acho que ele tinha, setenta, setenta e oito, ele pagaria acho que seiscentos reais de parcela, por quatro anos (Paulo Freire, Cidade Tiradentes, Mutirão, 2020).*

Os valores de financiamento pagos pelos moradores dos empreendimentos, se comparar com obras realizadas por construtoras o valor se equipara ou chega até ser menor, porém sem a mesma qualidade, com metragem menor, sem a participação efetiva e deliberativa nas etapas para consolidação do empreendimento.

> Pagar mais do que numa obra de construtora, mesmo tendo trabalhado em mutirão e sofrido por anos aguardando o fim da obra, era mais uma forma de desmoralizar os mutirões e fazer com que a população de baixa renda ainda vinculada aos movimentos de moradia aceitassem obras feitas por construtoras – afinal, “mais rápidas e mais baratas”, mesmo que o apartamento seja pior e menor[174].

---

[173] SÃO PAULO. **Resolução CMH Nº 51/2011 de 24 de fevereiro de 2011**. Parâmetros comerciais e financeiros para regularização da ocupação dos empreendimentos construídos com recursos do extinto FUNAPS – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-Normal, e de empreendimentos construídos pela Prefeitura Municipal de São Paulo, encaminhados ou a serem encaminhados para regularização da ocupação pelo Fundo Municipal de Habitação, como os Programas PROVER/PROCAV – Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas / Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social do Fundo do Vale, Guarapiranga, Programa de Urbanização de Favelas. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/res_cmh_51_1415386667.pdf. Acesso em: maio 2020.

[174] Informações obtidas no site da assessoria técnica Usina CTAH- que acompanhou o processo de mutirão do empreendimento Paulo Freire. USINA_CTAH. **Mutirão Paulo Freire**: movimento popular, arquitetura e pedagogia da práxis. Disponível em: http://www.usina-ctah.org.br/mutiraopaulofreire.html. Acesso em: 10 jan. 2021.

No caso de José Maria Amaral, o vínculo é com o Programa MCMV-E, conforme relata:

> *[...] em 2014 a gente entrou na terra [...] nos construímos nosso apartamento. Não terminou, né !pois, tivemos o grande golpe no governo Dilma [...]e ai gente teve a entrada do infeliz do Bolsonaro [...] ainda não terminou o nosso mutirão, ele tá com 98% [...]eu moro aqui hoje como caseira, pela preocupação de não ter uma invasão, então hoje o prédio tem algumas famílias que mora pela proteção do espaço [...] , a gente tem a segurança (na posse), porque compramos o terreno, ele é uma compra compartilhada, uma parte do movimento e uma parte do governo, então isso é nosso [...] hoje a gente tem outro governo, que fez outra linha (financiamento habitacional), já não existe mais o minha casa e minha vida e nós vamos ter que se adequar a proposta desse projeto aqui, que o movimento lutou muito pra fazer a diferença. (José Maria Amaral, Cidade Tiradentes, MCMV-E, 2020).*

Infelizmente a obra do empreendimento ainda não foi finalizada, os moradores não assinaram o contrato de financiamento junto ao órgão competente, mas, como destacou Jose Maria Amaral, eles já têm "segurança", por se tratar de terreno regularizado, conforme prevê o PMCMV-E, que o terreno adquirido esteja devidamente legalizado, assim, facilitando a tramitação da documentação final de propriedade do imóvel, desde que o beneficiário cumpra todas as exigências previstas em contrato.

Vale ressaltar, que todos os interlocutores que residem em HIS datada do período BNH, não possuem documento de propriedade plena do imóvel, porém em nenhuma das falas aventou-se a questão de insegurança da posse. Mas, "[...] a segurança da posse não está necessariamente relacionada com a existência de um título formal registrado, mas sim com a percepção – política, cultural, social – da possibilidade de permanência" (ROLNIK, 2015b, p. 214).

5.3.2 O tamanho da unidade habitacional

Os programas promotores de habitação de interesse social desde seu primórdio não levam em consideração o modo cultural das familiais, sua singularidade, as diversas composições familiares e suas necessidades no momento da construção da unidade habitacional. Na pesquisa, foi possível identificar uma variação na composição familiar, com diversos arranjos, entre uma a quatros pessoas residindo na unidade habitacional. A percepção do tamanho da unidade habitacional ser adequada ou não para a família variou, conforme veremos a seguir.

> *Eu fiquei maravilhado com o apartamento, né! Ele é grande, tem 2 quartos, cozinha junto com a lavanderia, sala e o banheiro, obviamente. Eu costumo dizer que ele é um apartamento pra um casal com um filho, porque se tiver mais gente fica um pouco complicado! Aqui tem casais que tem um monte de filho; mãe solteira que tem 6 filhos, tudo criança ainda, então é aquela bagunça. Mas, é confortável. Eu não tenho do que reclamar.* ***Como eu moro sozinho****, e o outro quarto eu fiz de sala, é bom! (Mendoza, Grajaú, MCMV, 2020)*

Mendoza reside sozinho em seu apartamento de 48m^2 e consegue usufruir com maior conforto o seu espaço. La Serena, reside com outra pessoa, também assinala que o tamanho é adequado para até duas pessoas, passando disso o apartamento deixa de ser confortável.

> *[...] quem tá acostumado com casa...apartamento, né? Não tem como comparar. Mas, pelo que a gente tá acostumado aqui,* ***pra 2 pessoas****, é tranquilo. É fácil de limpar, não é tão grande, também não é tão pequenininho. Eu gostei, eu gosto. Pra 2 pessoas. Agora, pra 3, 4 já começa a apertar (La Serena, Grajaú, MCMV,2020).*

A questão colocada inicialmente na fala de La Serena, casa versus apartamento, demonstra que o interesse não seria residir em um apartamento e sim em uma casa, mais não lhe foi dada escolha, afinal, foi removido de uma área de risco e condicionado a um determinado programa.

Para os interlocutores Brigadeiro Faria Lima e Marisol, de programas habitacionais distintos, ambos residem com 3 pessoas na unidade habitacional e consideram o tamanho adequado. "*O tamanho do apartamento é excelente!!! 56m2" (Mirassol, Cidade Tiradentes. Mutirão. 2020)*

> *[...] é bastante adequado (o tamanho do apartamento). A gente consegue viver nos acostumamos já com o tamanho dele de 60 m2. Então, tá bem tranquilo para gente (três pessoas). É bem de boa (Brigadeiro Faria Lima, Grajaú, BNH, 2020).*

José Maria Amaral salienta com entusiasmo sua percepção sobre o tipo da unidade habitacional:

> *[...] é o primeiro Minha Casa Minha Vida [...] que tem elevador na cidade de são Paulo [...] tão sonhado e construído por mulheres. [...]são 58 m² e ainda tem a varanda, então ele é bem maior que uma CDHU, tem*

> *espaço pra uma família digna morar [...] ele é um apartamento onde tem todas as normas de segurança e de adaptação, por exemplo, é deficiente, então as portas são mais largas, dá pra entrar uma cadeira de roda na sala, nos quartos, na cozinha e nos banheiros. Então ele é um projeto diferenciado [...] todos os apartamentos têm 2 quartos, mas com uma metragem que a gente pode aproveitar um pedaço da sala e fazer mais um quarto (José Maria Amaral, Cidade Tiradentes, MCMV-E, 2020)*

A descrição feita por José Maria Amaral nos faz refletir que a construção do empreendimento foi pensada para atender a pessoa hoje, amanhã e no futuro, assim não restringindo a um percentual de apartamentos com os componentes de acessibilidade e sim fazer com que todas as unidades tenham essa acessibilidade e pensar que a vida é dinâmica, que possui contratempos. Um outro elemento é a planta flexível, permitir que o morador estenda ou diminua um cômodo mediante a sua realidade, é pensar e respeitar o sujeito ao longo da sua vida. Parafraseando LAGO (2012), trata-se de produzir moradia para o trabalhador e não para atender à logica hegemônica de mercado na produção habitacional, de valorização do mercado imobiliário, logo, a autogestão desempenha o papel de subverter essa lógica hegemônica.

Ao conversar com os moradores dos empreendimentos Barro Branco II, Santa Etelvina I e II a maioria significativa expressou uma maior insatisfação com o tamanho da unidade habitacional que não chega a 50 m[2][175].

> *Eu não considero o tamanho (apartamento) adequado para minha família, gostaria de um quarto para cada filho [...]. Tenho uma filha de 7 anos e outra de 12 (JK de Oliveira, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

O padrão da unidade caracterizado pelo programa não atende o nível de conforto esperado e desejado pela família.

---

[175] Do total das unidades habitacionais produzidas pela COHAB-SP na região metropolitana de São Paulo entre 1966 a 1995, aproximadamente 80% são edifícios de apartamentos com dimensão média de 45 metros quadrados. Entretanto, em 1976, a dimensão média da unidade habitacional da COHAB-SP era de 51,89 metros quadrados. Em 1987, essa média havia reduzido em 15%, e as unidades habitacionais passaram a constar com média de 43,55 metros quadrados (CASTILHO, 2015, p. 156).

> *Os quartos, são muito pequenos, assim, basicamente é uma cama e um guarda-roupa e muito mal, porque aí você tem que encostar a cama na parede pra você conseguir por um guarda-roupa, acho que os quartos poderiam ser um pouco maiores [...] não dá pra se locomover (Sitio Conceição, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

Referente à densidade de moradores por dormitório, identificou-se que as unidades eram habitadas por até 4 pessoas. E de acordo com a Fundação João Pinheiros:

> [...] densidade de moradores por dormitório indica, sinteticamente, aspectos relacionados tanto às características socioeconômicas do domicilio, quanto aos fatores que envolvem acesso à habitação e à qualidade de vida de seus moradores [...] Nesse sentido, **a nova metodologia da FJP propõe o seguinte: os domicílios em que são identificados os núcleos secundários e que possuam mais de dois moradores por cômodo servindo permanentemente de dormitório devem ser classificados como *déficit* habitacional** (FUNDAÇÃO JOSÉ PINHEIROS, 2021, p. 42).

Logo, os interlocutores não compõem o déficit habitacional por não possuírem mais de dois moradores por cômodo (quarto). Porém, isso não significa que o espaço comporte a demanda familiar de forma confortável.

A necessidade da família não se restringe somente ao conforto das pessoas, há de se considerar os animais de estimação[176]:

> *Nós mudamos com 3 cachorros e agora já tem mais um, porque como a gente ama muito esses bichinhos e, deixaram um monte de cachorro abandonado aqui na construção, a gente ficou cuidando na rua até que não aguentamos, ficamos preocupados de judiarem dos bichinhos, como aconteceu, né, um deles sumiu... Aí falei: "Vamos levar mais esse outro!" (La Serena, Grajaú, MCMV, 2020).*

Afinal, na maioria das vezes a família residia em uma casa, com “espaço” para tratar de seu animal e ao mudar para um apartamento é necessário fazer adaptações para o convívio com o pet, logo é importante que os projetos habitacionais contemplem espaços destinados aos animais domésticos, pois muitos moradores em suas casas de origem possuíam animais de estimação.

---

[176] De acordo com a Agência Câmara de Notícia, tramitava na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 7875/14 do deputado Ricardo Tripoli (PSDB-SP), que previa espaço para animais domésticos nos projetos habitacionais do programa Minha Casa, Minha Vida, do governo federal, contudo o PL foi arquivado em 2019 e o programa MCMV extinto na gestão do presidente Bolsonaro.

5.3.3 Qualidade construtiva

No quesito Qualidade Construtiva, a discussão permeou sobre a qualidade dos materiais utilizados na construção dos conjuntos e sobre a satisfação com as áreas comuns do empreendimento.

Sobre as áreas comuns dos empreendimentos, a maioria dos interlocutores concordou que a área destinada para lazer não é suficiente para atender a demanda dos moradores, principalmente as crianças e os adolescentes.

Nos empreendimentos do período BNH, alguns não possuem área de lazer e em outros os moradores acabaram adaptando as áreas comuns do condomínio para utilização dos jovens.

Figura 18: Área de lazer improvisada para diversão das crianças.



Fonte: Acervo pessoal da interlocutora Sitio Conceição.

As formas de adaptar o espaço para minimamente usufruir com a família e amigos em momentos comemorativos é realizada em algumas habitações de interesse social, como relata Barro Branco.

> *[...] vamos fazer uma festa, se algum morador quer fazer festa, conversa com seu vizinho de garagem e a pessoa retira o carro [...] eles retiram dois, três carros [...]ele acaba fazendo a festa, o churrasquinho dele na garagem, realmente ali, aberto, sem privacidade alguma, as festas no condomínio, infelizmente, são assim, porque dentro dos apartamentos [...]é bem pequeno, é zero conforto [...]ele utiliza aquele espaço minúsculo confraternizando [...] entre os carros, entre as pessoas olhando [risos], entre os outros vizinhos com vontade de participar e vira aquela festa (Barro Branco, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

O fato de não existir um salão de festa, faz com que o morador se articule com os vizinhos para proporcionar em um espaço não adequado a festa tão desejada. A lógica da construção maciça de HIS do período BNH, não visava o conforto familiar e sim a moradia enquanto um abrigo *"[...] aqui (HIS) não foi pensada pra lazer, não tem área de lazer [...] aqui foi planejado pra uma cidade dormitório realmente" (Barro Branco, Cidade Tiradentes. BNH.2020).*

Na fala dos moradores beneficiários do programa MCMV, a questão do espaço de lazer, salão de festa existem, porém, [...] *O salão de festa, foi entregue aberto, mas juntamente com alguns moradores fechamos, o playground também poderia ser um pouco melhor (Quito, Grajaú, MCMV,2020).*

Figura 19: Salão de festa.



Fonte: Acervo pessoal da entrevistada Córdoba.

Figura 20: Playground.



Fonte: Cobrape[177]

[177] Relatório da Pesquisa de Avaliação de Pós-Ocupação do Residencial América do Sul, 2019. Disponível: http://www.habitasampa.inf.br/biblioteca/relatorio-de-pos-ocupacao/. Acesso em: 10 jan. 2021.

Além da entrega do salão de forma inacabada, o que acarretou um custo financeiro aos moradores para finalizar a obra, o tamanho e a qualidade do playground também não correspondem às necessidades dos moradores[178], outros pontos também foram levantados:

> *[...] olha, foi entregue aqui pra gente sem muro ao redor do condomínio, foi só uma grade que, qualquer pessoa mal-intencionada pode invadir. Já aconteceu! [...] Outra situação: a gente, de 3 anos pra cá, estamos como problema de fissura; o meu mesmo tá com uma fissura que vai de um lado a outro [...] Basicamente eles (construtora) só fazem uma maquiagem, jogam a massa, passam um produto que parece uma peneira e refaz tudo de novo e, visivelmente, a fissura some, mas ela persiste lá [...] Já ocorreu estufamento de pisos, na parte do banheiro tem azulejo de parede a parede, no teto não tem e já ocorreu estufamento [...]* ***Chegamos à conclusão que é má qualidade dos produtos deles*** *[...] o lugar onde foi construído aqui, era um lugar de brejo, aterrado; tem um termo pra isso, mas eu não lembro. Construíram aqui, pegaram um monte de barro, amaçaram tudo pra formar um lugar plano e dentro disso colocaram as estacas, as colunas, vigas, 11, 12 metros no chão, pra poder fazer a base e aí fez as torres. É aquele negócio: por ser área de aterro, o representante da empreiteira, falou que fissura vai ter, que toda construção tem. Perguntei se isso não oferecia um risco, futuramente e ele falou que não, né!? (Mendonza, Grajaú, MCMV, 2020).*

A conclusão a que Mendonza chega, sobre a baixa qualidade dos materiais empregados, é palco de inúmeras pesquisas e discussões, logo, destaca-se que o modo de produção é calcado na lógica de redução de custos por produção de unidade habitacional e no aumento da velocidade da obra.

Sobre a questão da garagem, foi um ponto de destaque, pois nos empreendimentos em que a vaga não é demarcada, cai no sistema rotativo, que é o caso da maioria dos empreendimentos, o que gera desentendimentos entre os vizinhos, exige uma fiscalização do síndico para que todos os moradores possam ser beneficiados com a rotatividade das vagas.

> *Aqui são 192 unidades pra um total de 60 vagas de veículos. Então, a briga é grande [...]. Existe a rotatividade de 7 dias, porém é assim: chegou, tem vaga, estacionou (Córdoba, Grajaú, MCMV, 2020).*

[178] Vale ressaltar, que o empreendimento é composto por 7 condomínios e cada condomínio possui a sua área de lazer em maior ou menor escala.

Paulo Freire, por outro lado, recorda que inicialmente o mutirão deliberou por não ter vaga de garagem para melhor utilização do espaço, "*mas depois que a gente vem morar a realidade é outra, né? [...] então, repensamos! não é garagem coberta, é um espaço aberto que as pessoas que têm carro guardam os carros lá" (Paulo Freire, Cidade Tiradentes, Mutirão, 2020).* Ou seja, os moradores repensaram a questão da garagem e hoje possuem um espaço para guardar os veículos. Para além de um status social, o carro significa para muitas pessoas a fonte de renda, seja o uso de carro como um ponto de vendas de alimentos ("carro do ovo"), de roupas, de produto de limpeza, como motorista de aplicativo, para facilitar o translado no cotidiano, enfim, por inúmeros motivos.

5.3.4 Sistema de segurança condominial e suas interfaces

A respeito do sistema de segurança condominial, nenhum dos empreendimentos possui porteiro 24 horas, em função do alto custo, oneraria significativamente o valor de condomínio, dessa forma, o controle de acesso se dá via interfone, de forma manual com uso da chave ou por cartão de proximidade (Chaveirinho) que possuem um chip pré-programado em seu interior.

Também há condomínios que instalaram câmeras de vigilância, práticas para obterem o mínimo de segurança. "Me sinto seguro no meu condomínio, no bairro não!" (Quito, Grajaú, MCMV,2020). A fala de Quito, como a maioria dos interlocutores, enfatizou que no empreendimento se sentem relativamente seguros, mas no bairro não, o que levou a discussão de sistema de segurança condominial para a reflexão da segurança no bairro.

As regiões periféricas da cidade de São Paulo concentram o maior índice de violência, pobreza e desigualdade social, constitutiva de um processo histórico brasileiro.

> Pobreza relativa e desigualdades são constitutivos insuperáveis da ordem do capital - o que pode variar são seus níveis e padrões, e esta variação não deve ser subestimada quando estão em jogo questões que afetam a vida de bilhões de seres humanos. Mas as políticas hoje implementadas para o enfrentamento da pobreza estão longe de afetar positivamente aqueles níveis e padrões (NETTO, 2007, p. 159).

A violência explicita nas periferias é um reflexo do sistema neoliberal, da desresponsabilização do Estado, afinal, como diria Mano Brown[179] "*Muita pobreza, estoura violência*"! O simples fato de o Estado compreender que aumentar o número de policiais nas áreas periféricas garantirá a segurança retrata sua total inércia para enfretamento da questão social.

> *A parte de segurança, tem muitos percalços aqui (Grajaú) [...]. Tanto que nós pedimos bastante policiamento;* ***eles vêm, fazem a parte deles, mas assim, saiu de cena, vai ter assalto****; quase que diariamente tem assalto aqui na rua entre 4 da manhã, horário que o pessoal tá saindo pra trabalhar (Córdoba, Grajaú, MCMV, 2020).*

De certo, tal população ainda continuará vivenciando o descaso do Estado.

> *Tem muitos relatos de moradores que já foram roubados na ida e vinda do trabalho. Eu mesmo já fui sequestrado nesse bairro. Então não vejo como melhorar o bairro, falta muito ainda pra ser bom (Quito, Grajaú, MCMV, 2020).*

Dos assaltos diários a sequestros relâmpagos, vivem os moradores em extrema insegurança.

> *A violência da Cidade Tiradentes, da época que eu vim morar aqui , era uma violência bem mais brutal[...] de ter muitos jovens mortos por brigas de facções, por dever para o tráfico[...] E, muito tiroteio, muito mesmo, vira e mexe tinha um cadáver, poderia ser um colega de sala, então foi assim que eu perdi muitos, muitos colegas de sala [...] E hoje não é mais assim,* ***hoje a violência é muito mais policial*** *[...] e outras violências também, como a falta de acesso [...] ao emprego, ao estudo pra começar ,né! (Barro Branco, Cidade Tiradentes, Grajau, 2020).*

Se antes a bala era disparada pelo traficante, hoje a bala é mais disparada pelo policial.

5.3.5 Área comercial

Ao dialogar com os interlocutores sobre área comercial do território, a principal insatisfação proveio da ausência de agências bancárias nas proximidades dos empreendimentos, sendo um assunto recorrente nas entrevistas:

---

[179] *Rapper*, compositor e líder dos Racionais MC's.

> *Banco aqui não tem, mas tem o banco 24 horas no Terminal e no supermercado Extra [...] faz falta. Seria bom ter um banco aqui perto [...]. Se eu quiser ir ao banco, eu tenho que ir lá no Iguatemi ou vou no centro de SP [...]. Pro centro de SP eu levo duas horas e meia, e pro Iguatemi dá 1 hora de ônibus [...]. É porque aqui onde moro é extremo leste, onde o vento faz a curva. É bem longe mesmo (Prestes Maia, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

Prestes Maia sinaliza a falta que faz ter esse serviço próximo a sua residência, pois para conseguir ter acesso a uma agência bancária, implica em um deslocamento de no mínimo uma hora, sendo que o uso do sistema bancário é parte do cotidiano do cidadão.

Mediante a não opção de agência bancária, muitos moradores recorrem aos serviços das Casas Lotéricas.

> *[...] Tem uma lotérica aqui pro bairro inteiro [...] a lotérica, todos os dias, o último da fila tá a uns 300 metros, é sempre assim [...] é próximo a um mercado que também é o único que tem perto. Banco, Correio, outras opções, outros acessos, não têm; tem que pegar um ônibus ou precisa ir de carro (*Córdoba, Grajaú, MCMV, 2020).

A casa lotérica não comporta a demanda e a ausência de serviços similares faz com que a população impulsione a sobrecarga ao serviço.

Córdoba ainda reforça outras precariedades no território:

> *Tem um sacolão bem pequenininho, que é próximo, digamos, é um minicentro aqui, saindo dos prédios, você anda uns 5 minutos e aí tem as lojinhas, perfumaria, um supermercado, tem as minilojas de 1 real e a lotérica (Córdoba, Grajaú, MCMV, 2020).*

Os serviços existentes na região não atendem à demanda de forma plena, trata-se de um território que ganhou mais de 4 mil pessoas e os serviços, comércios não foram articulados para suprir a necessidade dos novos habitantes, como enfatiza Córdoba: *[...]Tem o Ricoy (supermercado) que é bem degradante, tá sempre cheio porque é o mais próximo; as pessoas não têm acesso a um carro".*

Segundo o Mapa da Desigualdade (2020), no distrito do Grajau, 56,4% das famílias não possuem mobilidade motorizada individual e na Cidade Tiradentes esse percentual ainda é a maior, de 66,7%. *"Então, você vai pegar um ônibus e vir cheio de sacola dentro do ônibus, com ônibus lotado? Então, o pessoal acaba usando [mercado Ricoy] (Córdoba, Grajaú, MCMV, 2020).*

> As camadas populares que habitam as periferias metropolitanas são constantemente confrontadas com inúmeros obstáculos de mobilidade cotidiana, como a escassez de atividades em uma escala local e a performance do sistema de transporte público. (CERQUEIRA, 2018, p. 38).

Devido à localização residencial em áreas periféricas, as pessoas são confrontadas com diversos desafios em seus deslocamentos no cotidiano, acabam fazendo uso daquele nicho de comércios, serviços próximos em função da limitação de escolhas oriunda da restrição de mobilidade, assim tornam-se reféns, e pagam mais caro pelos produtos, conforme assinala Córdoba.

> *Os preços também são bem abusivos, mais caro. Vou dar um exemplo: uma caixa de sabão em pó OMO, num supermercado normal, você paga em média 7 reais, lá tá sempre 10 reais; eles embutem 1, 2 reais em cima e faz diferença num montante de uma compra familiar... o pão também é caro. Filtro de café é R$1,99 no Atacadão, aqui é R$3,99, R$4,10. Eles abusam bastante no preço (Grajaú, MCMV, 2020).*

O comércio local indubitavelmente tem de ter sua margem de lucro, do mesmo modo que o morador tem que ter o poder de escolha, entretanto, este não tem essa opção. “Dessa forma, os moradores das periferias urbanas que não se inscrevem nos padrões de ‘mobilidade automóvel’ são confrontados com situações de exclusão socioespacial em termos de deslocamento e de acesso às amenidades urbanas” (CERQUEIRA, 2018, p. 38).

Na Cidade Tiradentes, a realidade se assemelha:

> *[...] dentro do bairro da Cidade Tiradentes, é um dos locais que a alimentação é a mais cara, olha que loucura. Como que eu sei disso? Porque eu tenho familiares que moram em outros bairros, bairros que por exemplo, são em regiões centrais e a alimentação dele é melhor que a minha e mais barata que a minha, então, eu sei também que eu não tenho esse benefício, justamente por morar num lugar periférico eu pago mais caro e não tenho qualidade, eu pago o mesmo imposto que meu familiar que mora naquela região, mas também não tenho aquela qualidade (Barro Branco, Cidade Tiradentes, Grajau, 2020).*

O fato de a pessoa ter o benefício da moradia não significa uma melhora generalizada em seu bem-estar, pois a moradia situa-se em locais distantes, mais pobres, com infraestrutura urbana e acesso precários, seja do valor do pão francês

mais caro ao deslocamento ao trabalho mais longo, tudo implica na condição da vida do sujeito, logo, a moradia tem que ser digna dialogando com o direito à cidade.

5.4 Equipamentos Sociais

Ao tratarmos o eixo analítico Equipamentos Sociais, entre educação, saúde, cultura, lazer e assistência social dispostos nos territórios, o descontentamento se assemelha à discussão anterior, pois os equipamentos existentes não atendem à demanda e o atendimento fornecido é insatisfatório. Diversas ações são previstas pela municipalidade para intervir nesse processo de segregação socioespacial. O Plano Diretor Estratégico, em seu capitulo VIII sobre o Desenvolvimento Social e do Sistema de Equipamentos urbanos e sociais, compreende que as redes de equipamentos urbanos e sociais devem ser voltadas para a efetivação e universalização de direitos sociais, sendo um dever do Estado e um direito do cidadão e destaca os equipamentos urbanos e sociais públicos: educação, saúde, esportes, cultura e assistência social e esse sistema tem por objetivo a proteção integral às famílias, de grupos sociais mais vulneráveis, afinal o “Direito à Cidade compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas...” (SÃO PAULO/SP, 2014,Art.5º, § 5º).

Figura 21: Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais.



Fonte: Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Texto da lei ilustrado. PMSP.

Dessa forma, o PDE desenha ações prioritárias[180] para que a gestão municipal possa articulá-las em função dos territórios de maior injustiça espacial, como os territórios dessa pesquisa.

Florestan Fernandes relata que os serviços existentes na Cidade Tiradentes são frutos de mobilização social.

[180] Para melhor compreensão das ações prioritárias no Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais, consultar SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**, versão Texto da lei ilustrado. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/ . Acesso em: jan. 2020.

> *A Cidade Tiradentes hoje tem uma biblioteca no Centro Cultural de Formação da CT, mas, na época que a gente atuava (Movimento Hip-Hop, década de 1990), as pessoas, para poder acessar uma biblioteca pública, elas tinham que ir ou na Av. Aricanduva, que lá tem uma, ou então tinham que ir em Guaianazes (Florestan Fernandes, Cidade Tiradentes, 2020).*

Os equipamentos públicos de cultura[181] são mínimos na região, de acordo com a maioria dos interlocutores, sendo o equipamento de cultura mais citado e mais utilizado os CEUs. Segundo o Mapa da Exclusão (2020), o distrito do Grajaú tem a proporção de 1,29 equipamentos públicos de cultura (municipais e estaduais), para cada cem mil habitantes e o distrito de Cidade Tiradentes o equivalente a 3,86 ultrapassando a média do município de São Paulo de 2,09 e o distrito do Bom Retiro com a maior proporção de 23,41 equipamentos, ou seja, a quantidade de equipamentos públicos de cultura demonstra uma cidade desproporcional entre o crescimento urbano e a distribuição dos equipamentos culturais e o baixo investimento, não visando uma democratização da cultura sob a égide da diversidade de padrões de cultura.

Sobre a questão do lazer, o enredo não foi diferente, as famílias que possuem automóvel realizam suas atividades de lazer fora do bairro, buscam alternativas. Um dos atrativos apontados nas entrevistas se refere ao lazer no Shoppings. Nos bairros para além das praças com equipamentos de ginastica, eventos culturais que segundo os moradores ocorrem com pouca frequência e com baixa divulgação e quando acontecem somam um número expressivo de participantes.

> *[...] qualquer eventozinho público, fornecido pela prefeitura, tem tanta gente que você não consegue nem chegar perto porque nunca tem, quando tem lota... (Valparaiso, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

O CEU foi um dos equipamentos mais citados para lazer, *"Se não tivesse o CEU seria bem pior"* (*Córdoba, Grajaú, MCMV, 2020). "[...]Tem o CEU Inácio*

[181] De acordo com o Mapa da Desigualdade (2020), considerado equipamentos de cultura: "MUNICIPAIS: Centros Culturais, Casas de Cultura e Espaços de Cultura; Teatros, Museus e Casas Históricas, Escolas de Formação, Bibliotecas, Bosques de Leitura, Pontos de Leitura, Ônibus-Biblioteca,e CEUs. Cada CEU é contabilizado como um equipamento. São considerados equipamentos públicos ESTADUAIS: Museus, Espaços musicais, Teatros, Oficinas, Bibliotecas, Centros culturais, Escolas de formação e Fábricas de Cultura".

monteiro, que além de ter escola, tem creche, tem centro cultural, tem lazer, tem teatro" (Unidos Venceremos, Cidade Tiradentes, Mutirão, 2020).

O CEU foi o equipamento que apareceu com maior destaque no âmbito da cultura e do lazer, sendo uma referência para os moradores de ambos os distritos.

Em relação aos equipamentos de saúde nos territórios, enquanto quantidade e qualidade de equipamentos, observa-se que a Cidade Tiradentes tem 61,4% da cobertura por equipes da Estratégia Saúde da Família e por equipes de Atenção Básica, estando a abaixo da média da cidade de 66,5%, enquanto o distrito do Grajaú possui um percentual de cobertura maior de 81,9%, afinal trata-se do distrito mais populoso do município e ainda assim, não tem plena cobertura do serviço de saúde.

Durante as entrevistas o equipamento de saúde pública mais citado foi o hospital, sendo unanime a avaliação de insuficiência de capacidade de cobertura, e de atendimento de baixa qualidade.

> *[...] O hospital público foi inaugurado na gestão da Marta Suplicy. Imagina, né? [...] as transformações na CT vieram timidamente, no entanto, essas transformações, na medida em que elas vão sendo instituídas, acabam não contemplando e considerando a população da CT. Por exemplo: o hospital de CT atende uma parte de São Mateus, de Guaianazes, até Poá, Mogi, Suzano, ou seja, se você olhar como esses equipamentos têm sido implementados aqui, ele acaba de fato não atendendo porque a população da CT é muito grande (Florestan Fernandes, Cidade Tiradentes, 2020).*

O relato de Florestan Fernandes vai ao encontro da situação narrada por Leme:

> *[...] o hospital da região é enorme, mas o atendimento, por várias vezes, deixa muito a desejar, você chega no hospital e fica o dia todo pra conseguir passar com o médico. A última vez que eu fui até lá cheguei umas 10 da manhã e tinha pessoas lá do dia anterior aguardando atendimento e isso é recorrente, isso ocorre com uma certa frequência (Leme, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

E Barro Branco complementa:

> *"que as longas horas de espera para atendimento ocorre em virtude de equipes reduzidas, pois [...] há um problema recorrente aqui na Cidade Tiradentes, que é que os médicos não ficam nas unidades médicas" (Barro Branco, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

Os dilemas enfrentados pelos moradores da Cidade Tiradentes também são vivenciados pelos moradores do Grajaú.

> *Não tem hospital próximo, tem que pegar ônibus e o mais próximo é o Grajaú (hospital Geral do Grajaú -HGG) e tem o da Pedreira (Hospital Geral de Pedreira), mas é um pouco distante. De carro, leva uns 30, 40 minutos. De transporte público é contramão, aí dá quase 1 hora, tem que pegar 2 ônibus, tem que ir até o Terminal e depois pegar outro ônibus (La Serena, Grajaú, MCMV, 2020).*

Além da distância que o morador tem que percorrer para ser atendido em um hospital, ele também se depara com a falta de profissionalismo e empatia do profissional (médico).

> *A questão do hospital é bem problemático, porque quando você vai é muito cheio e o atendimento, o médico, dificilmente ele te dá atenção. Ele vai te dar, sei lá, 20% da atenção dele, não tem uma preocupação com a gente, com o paciente. É ruim. Atende, mas é ruim (Santiago, Grajaú, MCMV, 2020).*

Sobre a educação, *"[...] de forma geral no Brasil ela é deficitária, em periferia é muito mais" (Barro Branco, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).* Os diálogos abordaram sobre a qualidade e o acesso a educação básica. Em relação ao acesso não incidiram relatos sobre longas permanências para acessar vagas em creches, porém foi explicitado que a vaga não era imediata. De acordo com o Mapa da Desigualdade (2020), em média o distrito de Grajaú tem um tempo aproximando de 98 dias para aquisição de vaga em creche, enquanto Cidade Tiradentes tem o segundo menor tempo de espera dentre os 96 distritos, uma média de 17 dias e o município com o tempo médio de espera em 65 dias. Há de considerar que as vezes a criança é contemplada com uma vaga em menos de um mês, porém a creche que foi direcionada para a criança não é a esperada pelo responsável, seja por motivo de qualidade, de distância, assim, a pessoa declina a aquela vaga e retorna a fila.

Referente à proporção de matrículas no Ensino Básico em escolas públicas e conveniadas, a mesma pesquisa indica que a cidade de São de Paulo tem, em média, 67,1% de matriculados no ensino básico, enquanto Cidade Tiradentes apresenta o melhor índice entre os 96 distritos com 87,8% e assume a 7ª posição, ficando entre os 10 distritos com maior proporção de matrículas, Grajaú totaliza nada menos do que 83,8% de matrículas. Levando em conta essa situação, isso não significa que o acesso remeta a uma boa qualidade, como já foi apontado pelo INSE (no capitulo 4) a vulnerabilidade socioeconômica das escolas e tampouco reflete em permanência de aluno nos ciclos escolares, tanto que ambos distritos possuem índices de evasão

escolar no ensino fundamental da rede municipal, índices abaixo da média do município de 0,95% contudo, são jovens deixando a escola, o índice deveria ser zero, pois se olharmos em âmbito nacional, somando as evasões em nível nacional os índices são altos, segundo a PNAD Contínua 2019,mais de 70% dos jovens de 14 a 29 anos que abandonam a escola são pretos ou pardos, ou seja, na fase final de conclusão do ensino fundamental, podendo esse jovem estar mais propenso a entrar na estatística de homicídios ou por intervenção legal, como apontado no capítulo anterior.

Sobre os serviços socioassistenciais dispostos no território, na perspectiva da proteção social, visualizados pela categorização: Serviço de convívio; Serviço de Acolhida; Serviço de Referência; Serviço de Defesa e Serviço de Prontidão, observou-se uma discrepância da presença desses serviços.

Tabela 1: Discrepância da presença dos serviços entre distritos de São Paulo.

	DISTRITO	ACOLHIDA	CONVÍVIO	DEFESA	PRONTIDÃO	REFERÊNCIA	TOTAL
1	Jardim Ângela	2 3,9%	39 76,5%	5 9,8%		5 9,8%	51 3,7%
2	Sapopemba	5 10,9%	28 60,9%	8 17,4%		5 10,9%	46 3,3%
3	Capão Redondo	2 5,7%	23 65,7%	3 8,6%	1 2,9%	6 17,1%	35 2,5%
4	Cidade Ademar	3 9,1%	17 51,5%	5 15,2%	1 3,0%	7 21,2%	33 2,4%
5	Jardim São Luís	1 3,0%	23 69,7%	3 9,1%	1 3,0%	5 15,2%	33 2,4%
6	São Mateus	11 33,3%	16 48,5%	3 9,1%		3 9,1%	33 2,4%
7	Itaquera	7 21,9%	21 65,6%	2 6,3%		2 6,3%	32 2,3%
8	Grajaú	3 10,0%	20 66,7%	1 3,3%		6 20,0%	30 2,2%
9	Campo Limpo	3 11,5%	20 76,9%	2 7,7%		1 3,8%	26 1,9%
10	Cidade Tiradentes	1 4,0%	15 60,0%	3 12,0%	1 4,0%	5 20,0%	25 1,8%

Fonte: PDMASsp. SMADS. PMSP, 2016.

Conforme tabela anterior, a Cidade Tiradentes possui a presença de todos os serviços, totalizando 25 equipamentos, o equivalente a 1,8% dos serviços dos mais de 1300 serviços da cidade. No entanto, o Grajaú não usufrui de todos os serviços, não há o serviço de prontidão[182], mesmo assim, somam-se 30 serviços, dentre eles, 20 serviços são de convívio, sendo o mais exponencial dentre os serviços oferecidos no distrito. Em relação à quantidade e o acesso desses serviços mediante a fala dos interlocutores, observou-se que no distrito Cidade Tiradentes os serviços mais

[182] "Os **serviços de prontidão** estão distribuídos na proteção social especial de média e de alta complexidade e são destinados a abordagem da população em situação de rua, tanto adultos quanto crianças e adolescentes" (PDMASsp, 2016, p. 152).

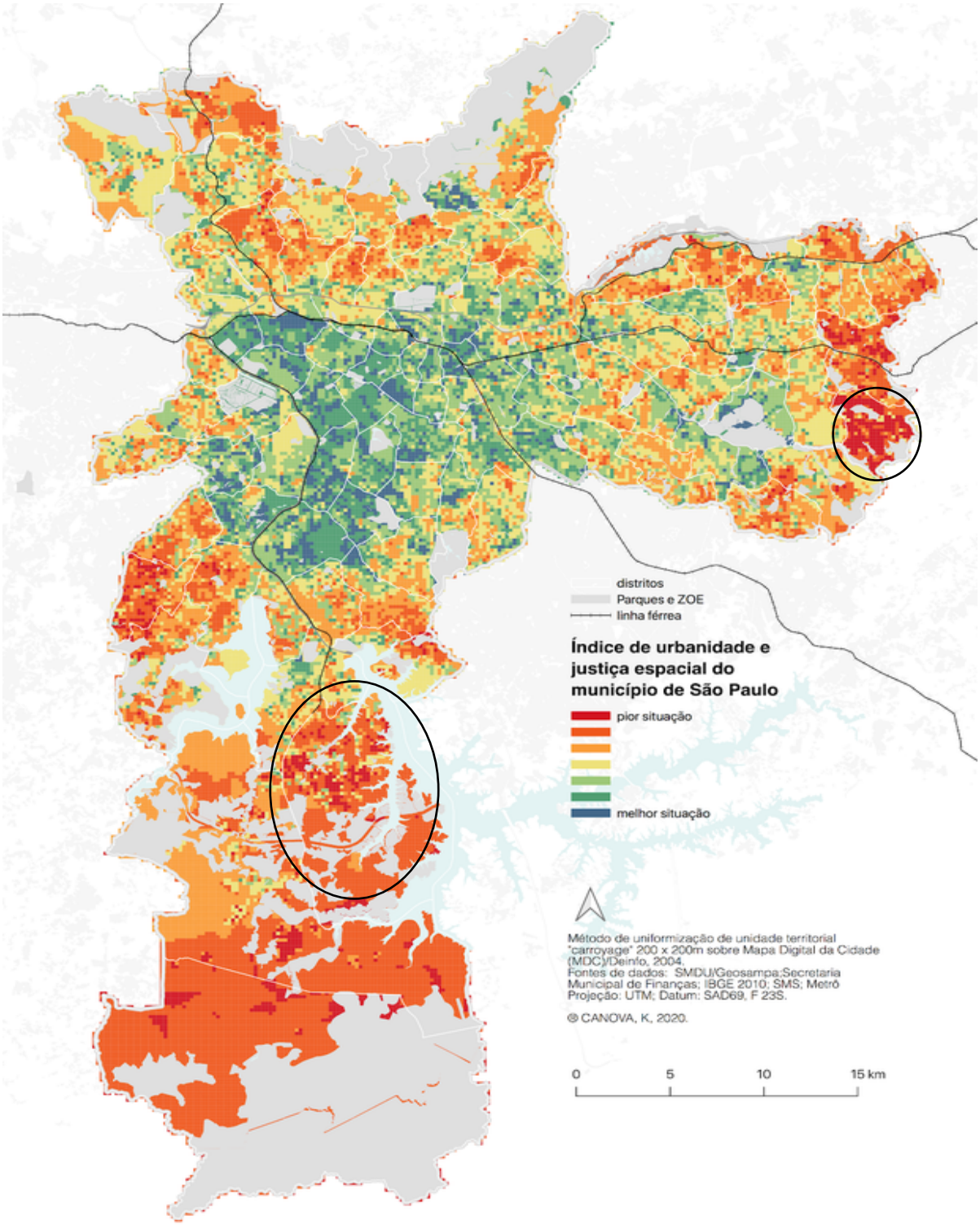
utilizados pelos interlocutores são os serviços de convívio e o de referência, enquanto no distrito do Grajaú a inclinação maior foi pelo serviço de referência. Em ambos os distritos a questão da baixa quantidade dos serviços foi pautada, da mesma forma o acesso a eles, principalmente pelos moradores do Residencial América Sul, que alegaram gastar em média 30 minutos de transporte público para chegar ao serviço de referência.

Os distritos apontados nessa discussão refletem o não acesso e a baixa qualidade dos equipamentos Urbanos e Sociais, conotando uma situação de precariedade de acesso, e ~~a~~ justiça espacial. Tal cenário é retratado por Canova (2020), que ilustra os distritos localizados nas franjas da cidade e que possuem os piores índices de urbanidade[183] e justiça espacial[184], como Cidade Tiradentes e Grajaú.

[183] "O tema da urbanidade é relativamente recente no campo da arquitetura. Foi ao longo da segunda metade do século XX, em meio ao reconhecimento do fracasso urbanístico do movimento moderno, que os arquitetos se deram conta de que havia algo errado com as cidades criadas artificialmente, a uma só vez, nas pranchetas. Faltava-lhes algo, faltava-lhes urbanidade (AGUIAR, 2012, p. 64) [...] A urbanidade é composta, portanto, por algo que vem da cidade, da rua, do edifício e que é apropriado, em maior ou menor grau, pelo corpo, individual e coletivo. A urbanidade, assim entendida, estaria precisamente nesse *modo de apropriação* da situação pelas pessoas, seja na escala do edifício, seja na escala da cidade. Urbanidade não é sinônimo de vitalidade, no sentido de presença de pessoas, embora possa inclui-la. Nesse contexto o corpo naturalmente é o parâmetro; o comportamento espacial. A medida da delicadeza, da civilidade, é demonstrada pela conduta do corpo, individual e coletivo; em sua presença, em sua ausência, em sua postura. Ou seja, *a urbanidade está no modo como essa relação espaço/ corpo se materializa."* (AGUIAR, 2012, p. 63).

[184] "A noção de justiça espacial não deve ser entendida como justiça entre lugares, mas como a dimensão espacial da justiça entre as pessoas [...]. A justiça espacial não se limita à justiça distributiva, isto é, à distribuição de bens, benefícios e encargos da vida coletiva. Além do fato de que a organização territorial tem efeitos sobre o exercício da democracia, a justiça espacial também diz respeito ao arcabouço territorial oferecido ao respeito das identidades individuais e coletivas. A estigmatização de um lugar pode realmente prejudicar a imagem de quem mora lá e minar sua autoestima". (BRET, 2015, p. 1-2 *apud* VAN DEN BRULE, 2020, p. 304).

Mapa 15: Índice de urbanidade e justiça espacial do município de São Paulo.



Fonte: Canova, 2020. (Grifos meus).

Conforme o Mapa 15, é perceptível a mancha vermelha que circundam os distritos de Cidade Tiradentes e Grajaú que representa a pior situação de urbanidade e justiça espacial.

Por fim, dialogando com o pensamento de Amartya Sen, constata-se que a situação de pobreza:

> [...] deve ser encarada como falta de liberdade de diversos tipos para que se usufruam condições de vida minimamente satisfatórias. A baixa renda certamente contribui para essa situação, somada à influência de diversos outros fatores, como falta de escolas, de equipamentos de saúde e de medicamentos; subjugação da mulher; problemas ambientais; falta de empregos (o que afeta os indivíduos mais do que a renda). A pobreza pode ser reduzida mediante ampliação de benefícios sociais, mas para garantir isso, é necessário empoderar as pessoas, principalmente as mais afetadas pela miséria, para que bens e serviços públicos sejam ampliados de modo efetivo e as deficiências sejam eliminadas. (SEN, 2009, s/p.).

Amartya Sen traz a discussão de que a condição de pobreza implica na falta de liberdade[185], no não acesso com qualidade ao sistema de equipamentos urbanos e sociais e por consequência há um cenário de injustiça social que é produzido pelo capitalismo com o aval do Estado. O autor alerta que empoderar a população é preciso. Colosso (2019) partilha dessa leitura e complementa que o empoderamento pressupõe "uma orientação política coerente com os avanços democráticos, essa montagem no espaço urbano, que implica um deslocamento nas percepções" (COLOSSO, 2019, p. 298). A autora Joice Berth, ainda destaca que:

> O empoderamento, aqui entendido não como uma tomada de poder para si, em ato individual, mas que se faz necessário ações práticas para intervir na realidade, pois sem se contrapor a ordem vigente não há empoderamento efetivo (BERTH, 2019, s/p)[186].

Empoderar o indivíduo é fazer com que ele compreenda sua condição social e política na sociedade de forma individual e coletiva, pressupõe uma ação

---

[185] Como diria Angela Davis, *a liberdade é uma luta constante*. Frase essa que é título de sua obra, publicada em 2018, pela Boitempo.

[186] Entrevista de Joice Berth, em 25.09.2019, sobre seu livro "O que é empoderamento" a Maciana Freitas e Souza publicada no portal *Geledés*. Disponivel em: https://www.geledes.org.br/o-que-e-empoderamento/ Acesso em: fev. 2020.

organizativa para o enfretamento da realidade em busca por mudanças sociais, econômica e política, ou seja, “é contrapor a ordem vigente”.

5.5 Mobilidade e Acessibilidade Urbana

O eixo Mobilidade e Acessibilidade Urbana estabelece 3 (três) indicadores para discussão, sendo: Trafegabilidade de vias; Pavimentação viária e Transporte coletivo e seus respectivos quesitos que remetem à compreensão da qualidade do acesso dos serviços prestados aos moradores das habitações de interesse social. Dentre os três indicadores a discussão prevaleceu sobre o transporte coletivo, no entanto cabe destacar que a questão da pavimentação viária, a maioria significativa dos interlocutores assinalou que há uma boa limpeza das vias, que existe uma manutenção esporádica das vias, em relação a trafegabilidade de vias, constataram não haver ciclofaixas nas proximidades dos empreendimentos e sim em grandes vias de circulação, demonstraram insatisfação com a precária sinalização de segurança, com ruas sem calçadas adequadas, ruas estreitas com função de mão dupla. Apesar desses apontamentos e sua relevância, o destaque de maior precariedade é em relação ao transporte coletivo.

5.5.1 Transporte coletivo

“Falta Transporte de qualidade e em quantidade suficiente [...] o transporte coletivo [...] é horrível” (Quito, Grajaú, MCMV, 2020). A percepção de Quito sobre o transporte coletivo dialoga com os demais interlocutores. Transitar pela cidade é um requisito básico para a materialização das atividades do cotidiano, seja o percurso entre residência e trabalho, lazer, estudos. Contudo, movimentar-se pela cidade se torna desafiador começando pelo alto custo da passagem, o não conforto durante os longos percursos, a insuficiência de transporte acarretando estar sempre cheio, considerando que uma parcela significativa da população brasileira não reside no mesmo bairro em que trabalha, muitas vezes nem na mesma cidade.

> *[...] Vamos dizer que 20% trabalham próximo ao bairro e 80% trabalham longe, fora. Tem que pegar condução, pegar trem, metrô, ônibus [...] essa parte do emprego é mais fora, mais pra parte mais centralizada da cidade (Santiago, Grajaú, MCMV, 2020).*

Segundo o boletim da *MobiliDADOS*[187] *Em Foco (2019), na* região metropolitana de São Paulo, os domicílios com renda per capita acima de 3 (três) salários-mínimos estão próximos a uma estação de transporte público de média ou alta capacidade[188], sendo 2 (duas) vezes superior ao percentual de domicílios com renda per capita abaixo de meio salário-mínimo. O estudo também considerou a questão racial como um fator excludente na mobilidade urbana, pois somente 17% das mulheres negras estão próximas a estações de transporte de média e alta capacidade. Um outro dado significativo refere-se que 41% das oportunidades de emprego em âmbito privado estão localizadas próximo a rede de transporte de média e alta capacidade, da mesma forma que equipamentos de saúde de grande porte, como hospitais.

Afunilando a análise para o município de SP, ainda sobre mobilidade, de acordo com o Mapa da Desigualdade (2020), os bairros localizados na região central de SP gozam de pleno acesso de transporte público de alta capacidade, o cálculo foi baseado em percentual de pessoas que residem em um raio de até 1 (um) quilômetro de estações de sistemas de transporte público de alta capacidade (trem, metrô e monotrilho), por distrito. O acesso ao transporte público de alta capacidade apresenta uma desigualdade expressiva, pois dos 96 distritos, 29 estão a mais de 1 (um) quilômetro de distância, como Cidade Tiradentes e os distritos em áreas periféricas que estão próximos a uma estação de trem, possuem um percentual reduzido, à exemplo o Grajau que possui 387.148 habitantes e apenas 3,0% dessa população está até 1 (um) quilômetro das estações, uma proporção extremamente baixa. Dessa forma, as viagens das pessoas que residem a mais de 1km das estações tornam-se mais morosas e cansativas. *"[...]o trajeto do serviço acaba ocupando muito do nosso*

---

[187] "A MobiliDADOS foi criada com o objetivo de promover o uso de informações confiáveis nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação de políticas de mobilidade e desenvolvimento urbano. Além de indicadores para capitais e regiões metropolitanas, a plataforma oferece acesso a todos os dados brutos utilizados e descreve as metodologias de apuração de cada indicador". Disponível em: https://mobilidados.org.br/#about. Acesso em: jan. 2020.

[188] De acordo com MobiliDADOS em foco (2019), transporte de média e alta capacidade são corredores cuja infraestrutura garante o transporte de grande quantidade de passageiros de forma ágil em áreas urbanas a partir da prioridade de passagem nas vias. Barcas, Metros e Trens que operem inteiramente dentro de uma área urbana continuam com espaçamento entre estações menor do que 5 quilômetros (excluindo massas d'água). Estes corredores devem atender um intervalo médio máximo de 20 minutos em ambas as direções entre 6h e 22h, além de prever a realização de cobrança tarifaria fora das composições. Disponível em: https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2019/10/Boletim4_MobiliDADOS.pdf. Acesso em: jan. 2020.

dia e aí acaba não tendo tempo pra nada" (Castro Alves, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).

A maior concentração de oferta de transporte público sobre trilhos está concentrada na região central da cidade, assim evidencia-se que os distritos mais afastados da região central dispendem um período maior dentro do transporte público. E o Mapa da Desigualdade (2020) apontou que o distrito com maior tempo de deslocamento entre residência e trabalho é Marsilac, com tempo médio de 124,7 minutos, ou seja, 4 vezes a mais do que o distrito do Brás, que possui o menor tempo de deslocamento do município com 31,3 minutos. Após Marsilac, temos: Parelheiros – 117,7 minutos; Cidade Tiradentes – 111,3 minutos e Grajau com 84,7 minutos, enquanto a média do município soma-se a 56,2 minutos, destacando o quão segregados estão esses distritos, assim, Villaça (2015) expõe que:

> Em essência, o objetivo da segregação urbana é a minimização dos tempos de deslocamento associados ao exercício das diversas atividades urbanas, sejam elas produtivas ou não. É impossível eliminar esse tempo, então as classes sociais disputam ferrenhamente sua otimização, aprimorando e disputando os meios de transportes, tanto os veículos como as vias e sua gestão (VILLAÇA, 2015, s/p)[189].

A busca pela minimização do tempo reproduz a segregação urbana, e sendo impossível eliminar o tempo, a disputa por melhores regiões, serviços, comércios é ferrenha, concentrando os não segregados no quadrante sudoeste da capital paulista e os segregados a quilômetros de distância de áreas providas de equipamentos urbanos e sociais, percorrendo longos trajetos para se manter nessa sociedade desigual, como demonstram os relatos de Valparaiso e Leme.

> *[...] basicamente ou eu pego ônibus, ônibus e ônibus, que gasta em torno de umas duas horas e meia, ou eu pego ônibus, ônibus e metrô e na volta normalmente gasta um tempinho maior, porque é horário de pico (Leme, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

Leme ultrapassa a média de deslocamento apresentada pelo Mapa da Desigualdade (2020), que é de 111,3 minutos para os moradores da Cidade Tiradentes, pois a mesma gasta o equivalente a 150 minutos, ou seja, 38,7 minutos a

[189] O Artigo de Flávio Villaça intitulado "O território e a dominação social" encontra-se no Blog da Boi tempo. Disponível em: https://blogdaboitempo.com.br/2021/03/30/flavio-villaca-1929-2021-o-territorio-e-a-dominacao-social/. Acesso em: jan. 2020.

mais da média do distrito Cidade Tiradentes e 93,8 minutos a mais da média do município.

Para além da questão do longo trajeto, Valparaiso, morador do Grajaú, destaca a escassez de via de acessos.

> *As pessoas vêm do trabalho, do terminal Grajaú para cá demora uma hora e meia pra chegar em casa, fora o tempo que já passou do local de trabalho até o terminal Grajaú. Tem que melhorar o transporte pro povo, que é muito ruim; porque só tem uma via de acesso, teria que usar algum meio, alguma estratégia para fazer outras vias, não sei... tem que pensar (Valparaiso, Grajaú, BNH, 2020).*

Valparaiso alerta que o percurso de muitos moradores do Grajaú não finaliza na chegada ao terminal Grajaú, do terminal ainda há um longo caminho até a residência, por se tratar de um trajeto que não dispõe de rotas alternativas para o tráfego de ônibus, assim, limitando a uma via principal a grande circulação dos ônibus, gerando congestionamentos e lentidão na circulação.

Para além do tempo de percurso, é importante compreender que nesse trajeto há transferências - do ônibus para trem, do trem para metro... o processe de transferências nas viagens, implica na perda de segurança, conforto e pode aumentar o tempo e custo. O município de SP apresenta uma média de 1,9 transferências em deslocamento, enquanto os habitantes da Cidade Tiradentes realizam 2,3 vezes mais transferências no percurso – casa- trabalho, e é o distrito com maior número de transferências em comparação a Bela Vista[190], que os moradores de tal distrito realiza menos - 1,2 vezes, praticamente uma única transferência. O distrito do Grajaú se assemelha à realidade da Cidade Tiradentes, pois seus habitantes precisam minimamente realizar 2 transferências ao longo do percurso.

Santiago vivencia diariamente o processo de transferência em seu deslocamento: - casa – trabalho – trabalho – casa.

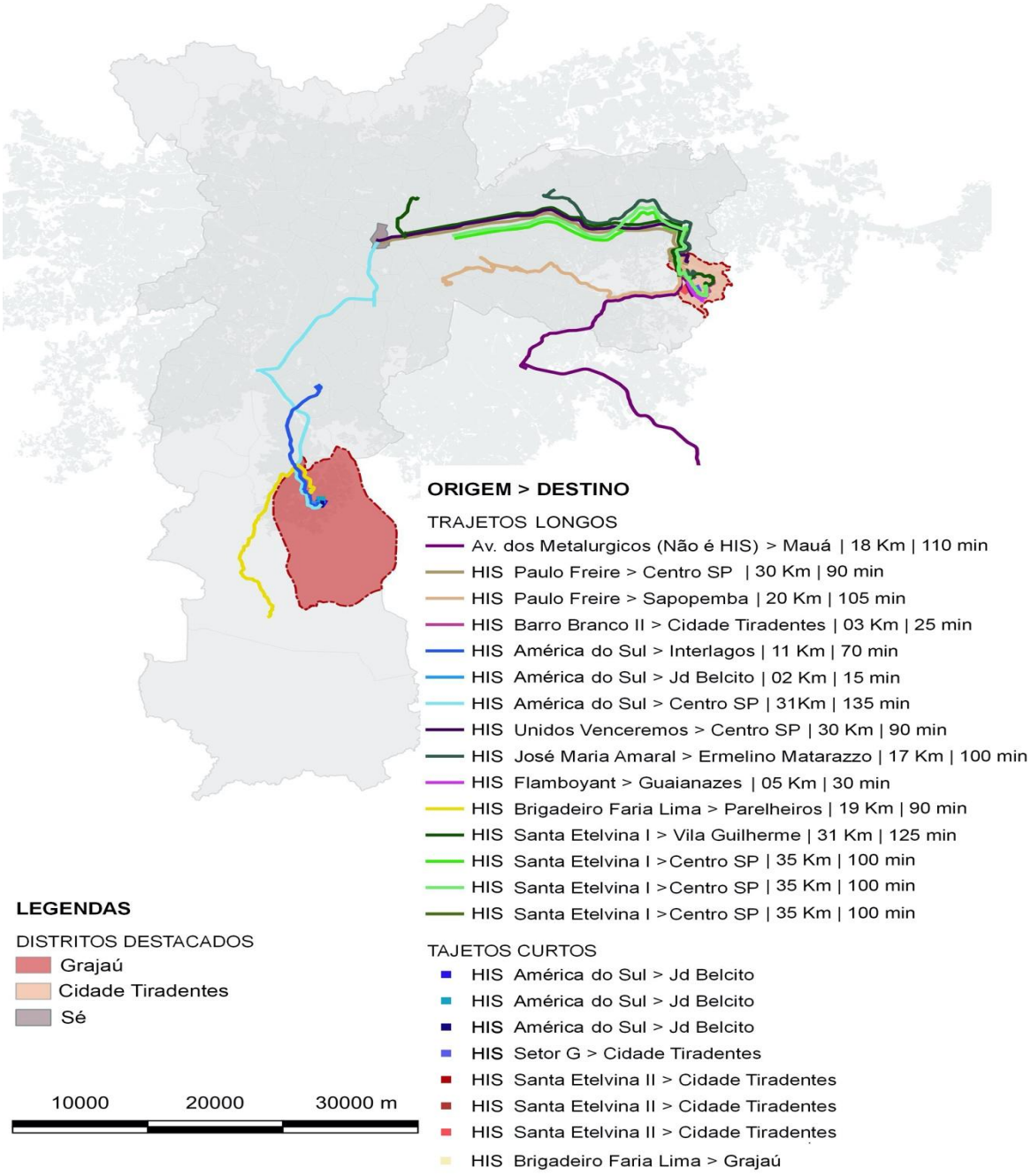
> *[...] eu pego o ônibus, trem e metrô. Eu trabalho no centro da cidade; eu demoro, em média, 1:40h. Às vezes, 2 horas e às vezes, 1:30h, mas, em média, 1:40h. E, para voltar para casa, eu pego o metrô, trem e ônibus e é essa média também. No caso, eu moro no extremo sul e trabalho no centro da cidade (Santiago, Grajaú, MCMV, 2020).*

[190] O distrito da Bela Vista está localizado na região central da capital paulista.

Além das inúmeras transferências durante o seu trajeto, Santiago ainda consome horas do seu dia dentro do transporte coletivo. Dessa forma, o mapa a seguir retrata o tempo médio (em minutos) do percurso dos interlocutores, entre a residência ao local de trabalho, desconsiderando[191] o tempo dos possíveis congestionamentos e transferências durante o percurso.

[191] Foram desconsiderados o tempo de possíveis congestionamentos e transferências durante o percurso, em virtude a plataforma utilizada não ter conexão com a base de dados do transporte publico municipal.

Mapa 16: Tempo médio (em minutos) de viagem dos interlocutores entre a residência ao local de trabalho.



Fonte: Vania Cristiane Flores Salinas e Cristina Baltazar[192].

De acordo com o Mapa 16, observa-se o percurso realizado dos 23 (vinte e três) interlocutores[193], entre a residência ao trabalho, considerando o tempo e a quilometragem no trajeto de ida ao trabalho e segundo a maioria dos entrevistados o percurso inicial é mais "rápido" do que o percurso de retorno, ou seja, o tempo de deslocamento ainda pode ser maior dependendo do horário – principalmente no famoso "horário de pico". Sendo assim, constata-se que 8 dentre os 23 moradores, não possuem deslocamento significativo, não atingindo nem a 1 km, que conota que atividade laboral é exercida na residência ou no entorno do empreendimento ou não é realizada. No entanto, os demais interlocutores possuem um deslocamento expressivo, salvo exceção, de 3 interlocutores que gastam até 30 minutos, poderia ser considerado um tempo razoável, senão fosse pela baixa quilometragem (2km a 5km), ou seja, distancias curtas que implicam em um tempo razoável, seja pelas transferências ao logo do percurso ou ser uma única linha que trafegue por inúmeros setores do bairro.

Os demais interlocutores dispendem entre 70 e 135 minutos, vale notar que um dos interlocutores trabalha fora do município de São Paulo e possui um tempo de deslocamento menor para com o que trabalha na região central de SP. Dessa forma, evidencia-se que os trajetos são longos, e que essas pessoas não estão inseridas na estrutura de oportunidades, logo, o sistema de mobilidade urbana é ineficiente.

> Quanto maior a distância entre o emprego, concentrado nas melhores localizações e a moradia, mais caro e difícil se torna o transporte coletivo, exigindo investimentos e subsídios adicionais. cria -se, assim um ciclo vicioso em que o modo equivocado de enfrentar o problema da moradia agrava a questão urbana (BONDUKI, 2014, p. 371)[194].

Segundo Maricato (2021), a produção da cidade tem uma lógica e a partir dela, poucos enriquecem e muitos são destituídos de direitos, como no caso do transporte

---

[192] Vania Cristiane Flores Salinas é arquiteta e urbanista, trabalha na Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo. Vânia, atendendo à solicitação da pesquisadora, elaborou o mapa para o presente estudo. A base do mapa é da empresa Geo Sampa. As informações do mapa são provenientes das entrevistas realizadas pela pesquisadora.

[193] Vale recordar que foram 24 pessoas entrevistadas, porém uma das pessoas entrevistas não residia nos territórios dessa pesquisa, dessa forma, a pessoa não aparece no Mapa 16.

[194] "[...] Esperava-se que essa disfunção pudesse ser superada com a criação do Ministério das cidades, articulando os vários setores urbanos, e com a existência de planos diretores municipais que regulamentassem novos instrumentos urbanísticos e fundiários. Infelizmente, as opções políticas em âmbito federal e municipal tem desviado desse caminho e os avanços institucionais obtidos não vem surtindo os efeitos necessários" (BONDUKI, 2014, p. 371).

público, para além do gasto de tempo, há o gasto financeiro, que segunda a pesquisa "Índice de mobilidade urbana" da empresa *Here Technologies* (2019)[195], os moradores da cidade São Paulo, são os que mais gastam em percentual (13,7%) dos seus salários com despesas de transporte público, em um transporte precarizado!

A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico evidenciam, enquanto objetivos estratégicos correlatos à mobilidade:

> II - acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade; III - reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia IV - expandir as redes de transporte coletivo de alta e média capacidade e os modos não motorizados, racionalizando o uso de automóvel (SÃO PAULO/SP, 2014, Art. 7º, II, III, IV).

A legislação reconhece a problemática e destaca enquanto objetivos estratégicos alternativas para lidar com tal demanda, ainda contamos com um arcabouço legal majestoso, como a Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Planos Diretores... o problema não é ausência de respaldo legal e sim a inércia (proposital) do Poder Público para efetivar o que rege a legislação. Afinal, o privilégio de localização, a lógica de dominação e de naturalização da precariedade urbana estarão sempre vivazes em uma sociedade capitalista neoliberal, assim, somente com uma nova sociedade que será possível uma nova cidade[196].

5.6 Participação Social e Política

E o último eixo - Participação[197] social e política - tem como indicador a participação social, dessa forma, teve o caráter de identificar os tipos institucionais de

---

[195] Disponível em: https://observatorio3setor.org.br/noticias/paulistanos-gastam-13-7-de-sua-renda-com-transporte-publico/. Acesso em: jan. 2020.

[196] "A cidade, nas palavras do sociólogo e urbanista Robert Park, é a tentativa mais bem-sucedida do homem de refazer o mundo em que vive mais de acordo com os desejos do seu coração. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, é também o mundo onde ele está condenado a viver daqui por diante. Assim, indiretamente, e sem ter nenhuma noção clara da natureza da sua tarefa, ao fazer a cidade o homem refez a si mesmo*" apud*. HARVEY, 2013. "O direito à cidade" de David Harvey, publicado na revista Piauí, edição 82- jun.2013. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/ . Acesso em: dez. 2019.

[197] "Sabe-se que o tema da participação se mantém em uma longa tradição de estudos e análises nas ciências sociais. No plano da realidade, a participação pode ser observada nas práticas cotidianas da sociedade civil, quer seja nos sindicatos, nos movimentos ou em outras organizações sociais, quer seja nos discursos e práticas das políticas estatais, situados no campo das ações das instituições participativas, com sentidos e significados completamente distintos". (GOHN,2019, p.64).

participação social dos interlocutores. Observou-se que alguns interlocutores residentes na região do Grajaú tem uma participação ativa junto ao CONSEG[198], movimentos culturais e dentro do próprio condomínio, enquanto síndicos, conselheiros, atuantes nas deliberações referente aos empreendimentos.

Santiago, destaca que há uma relação com a subprefeitura para tratar das problemáticas do distrito.

> *Nessa parte, nós costumamos muito estar sempre com a linha direta com a Subprefeitura, com o subprefeito, para passar as demandas do bairro. A gente sempre tá enviando... Nós fazemos parte aqui, eu faço parte do CONSEG, que é o Conselho de Segurança do bairro. É muito importante porque vem os principais representantes do poder público, que atendem o nosso bairro: o subprefeito, o delegado de polícia da região, o responsável pela polícia militar, o responsável pela Sabesp, pela SPTrans, pela CET, todos esses responsáveis se encontram nessa reunião do CONSEG [...] então, nós somos atuantes, né, e participamos colocando as demandas, os questionamentos, as necessidades que temos. (Santiago, Grajaú, MCMV, 2020).*

A participação social e política está presente no cotidiano dos interlocutores do distrito do Grajaú em busca de melhor condição de vida no território.

Na Cidade Tiradentes, a participação social permeou envolto ao movimento de moradia, cultural, conselhos (diversos segmentos) e ao movimento negro, não obstante a participação em reuniões condominiais também esteve presente entre as atuações.

> *Então nessa história eu também faço parte da coordenação executiva da UMM, também faço parte da coordenação, faço parte da secretária de mulheres da UMM, sou conselheira municipal de habitação (CMH), né, de São Paulo, também sou conselheira municipal de políticas para mulheres do munícipio, então, nesse âmbito de luta, a gente foi crescendo né, a gente viu que a moradia, ela é importante para todos nós, mas além da moradia a gente tem que lutar pelas políticas. (Unidos Venceremos, Cidade Tiradentes, Mutirão,2020).*

Unidos Venceremos ressalta que a participação é extremamente importante, ainda destaca que a participação em diversos segmentos faz parte da luta, é preciso

---

[198] Conselhos Comunitários de Segurança. Os CONSEGs foram criados através do Decreto Estadual nº 23.455, de 10 de maio de 1985, e regulamentado pela Resolução SSP-37, de 10 de maio de 1985. Os CONSEGs são grupos de pessoas do mesmo bairro ou município que se reúnem para discutir e analisar, planejar e acompanhar a solução de seus problemas comunitários de segurança, desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais. Fonte: Coordenadoria Estadual dos CONSEGs. Disponível em: http://www.ssp.sp.gov.br/conseg/historia/index .Acesso em: mar. 2020.

estar inserido em diversos espaços para reivindicar políticas públicas mais efetivas, logo, “a participação é parte integrante da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas. Sua ação é relacional; ela é construção da/na transformação social”. (Milani, 2008, p. 560).

Por fim, a participação social é indutora de transformação, possibilita ações coletivas, troca de saberes na busca pela produção de novos espaços físicos e intelectuais. Dessa forma, compreender em qual medida a HIS garante o direito à cidade, é entender o que temos hoje e o que ainda precisamos desenhar.

CAPÍTULO 6 - HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E O DIREITO À CIDADE

Tá vendo aquele edifício, moço?
Ajudei a levantar
Foi um tempo de aflição
Era quatro condução
Duas pra ir, duas pra voltar
(Cidadão. Zé Ramalho)

E na continuação do enredo musical, o protagonista é questionado sobre o porquê de ele estar ali parado olhando aquele prédio: *"Tu tá aí admirado...Ou tá querendo roubar?*" mal sabe o questionador que o prédio é também fruto do suor daquele que o observa, que nem tem o direito de admirar. "*E pra aumentar o meu tédio...Eu nem posso olhar pro prédio... Que eu ajudei a fazer".* E assim caminhamos nessa cidade, que construímos, porém não usufruímos.

Tratar da habitação de interesse social, refletindo em que medida ela garante o direito à cidade é um grande desafio que procuramos enfrentar mediante a realização desta pesquisa. Partimos da compreensão da moradia enquanto valor de uso e não como valor de troca, como é entendida pelos capitalistas, pelo capital imobiliário, pelos proprietários de terra, todos querem ganhar dinheiro, ter lucros, adquirir uma renda, obter juros e a classe trabalhadora, por sua vez, quer morar com dignidade.

6.1 Os diversos olhares sobre a Habitação de interesse social

A HIS é a habitação destinada à população de baixa renda, conforme vimos no capítulo 3, 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 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

> especificas da casa, mas dos bairros onde elas vivem. (ROLNIK, 2018, s/p)[199].

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*". O "***déficit por reposição do estoque***" refere-se aos [...] Domicílios rústicos não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto para seus moradores e risco de contaminação por doenças e devem, portanto, ser repostos. A depreciação de domicílios está relacionada [...] a vida útil de um imóvel. [...] tomou-se inicialmente 50 anos de construção como o limite para a necessidade de reposição do estoque. Em [...] imóveis residenciais construídos até 1950, devido às suposições de que parcela desconhecida desse estoque possa ter sido alvo de manutenção e reformas, mantendo assim suas condições de uso, e que outra parcela tenha assumido usos não-residenciais ou sido substituídas por novas edificações. O "***déficit por incremento de estoque***" contempla os domicílios improvisados e a coabitação familiar. O conceito de domicílios improvisados engloba todos os locais destinados a fins não-residenciais que sirvam de moradia, o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p.13, grifos nossos).

---

[199] 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. Acesso em: 20 jan. 2020.

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.

> A separação entre *déficit* habitacional e inadequação de domicílios (ou *déficit* qualitativo) reflete a necessidade de se reconhecer a complexidade da dinâmica habitacional. Enquanto a inadequação domiciliar aponta para a garantia de um determinado padrão de qualidade de moradia, o *déficit* habitacional remete às necessidades de reposição de moradias (moradias irrecuperáveis) e/ou mesmo de construção de novas [...] a inadequação de domicílios reflete problemas na qualidade de vida dos moradores. Não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo”. Sob esse ponto de vista, num primeiro momento, os domicílios inadequados não necessariamente precisam ser repostos. 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 aponta quais são os componentes e subcomponentes da inadequação domiciliar, conforme consta no Quadro 13.

Quadro 13: Componentes e subcomponentes da inadequação domiciliar.

COMPONENTE	SUBCOMPONENTE
1- **Carência de infraestrutura urbana**, entendida como a falta e ou a provisão deficiente de:	1.1 Abastecimento de água
	1.2 Esgotamento sanitário
	1.3 Energia elétrica
	1.4 Lixo
2 - **Carência Edilícia**, entendida como a falta e ou a provisão deficiente de:	2.1 Armazenamento de água
	2.2 Banheiro exclusivo no domicílio
	2.3 Domicílio cujo total de cômodos é igual ao total de cômodos servindo de dormitórios
	2.4 Domicílio com cobertura inadequada
	2.5 Domicílio com piso inadequado
3- **Inadequação Fundiária**, entendida como sendo os domicílios próprios, porém edificados em áreas ou terrenos não próprios se tem:	3.1 Domicílio com inadequação fundiária

Fonte: Fundação João Pinheiro (2021).

Os componentes elencados no Quadro 13 retratam os elementos constitutivos 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[200] habitacionais e pressupõe um delineamento de políticas públicas específicas.

> O indicador do *déficit* qualitativo pode assumir um papel importante para as políticas públicas, especialmente na identificação de áreas que deveriam ser prioritárias para o desenvolvimento de determinados tipos de ações que, inclusive, ultrapassam especificamente os aspectos voltados estritamente para a política habitacional, mas que são completamente conectadas a ela. Nesse caso, vale mencionar as políticas de saneamento, as políticas voltadas à regularização fundiária, entre outras [...] e fato, a dimensão qualitativa envolve a melhoria de domicílios já existentes, sem necessariamente implicar na construção de novas unidades habitacionais, inclusive melhorando a qualidade dos bairros e comunidades e o meio-ambiente onde essas habitações se localizam. [...] 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

[200] "[...] a ONU também menciona a importância de se considerar o entorno da edificação, o que inclui as características 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).

> 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 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 de enfrentando aos dados apresentados, com a perspectiva de que a habitação é um problema social 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.

6.2 O Direito à cidade[201]: "É privado da gente há décadas, uma realidade cruel"

La Serena, que tem sua fala expressa no título dessa seção, compreende que não tem direito à cidade, enfatiza que há décadas habita em uma realidade *cruel*, a do não direito. Assim como La Serena, 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)[202]. 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 necessidades dos habitantes[203].

Santiago 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. (Santiago, Grajaú, MCMV, 2020)*

A lista, tecida por Santiago, de direitos que não são efetivados ou são precários, insuficientes, ou seja, escassos, contempla direitos previstos no Estatuto

---

[201] 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.

[202] 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/. Acesso em: jan. 2020.

[203] 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/ . Acesso em: jan. 2020.

da Cidade[204], 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 munícipes 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.

E como já informado neste trabalho, 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 Santiago requer (e todos os interlocutores) é algo que já está previsto em Lei e que não é assegurado de forma efetiva e com qualidade.

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

[204] “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).

> diversos documentos já produzidos coletivamente sobre o tema (BALBIM, 2018, p. 22).

Ao olharmos para o relatório brasileiro Habitat III[205], 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 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).

Para Alomar (2017), a NAU apresenta contradições e limitações, por realizar uma aproximação errônea entre as expressões “cidade para todos” e “direito à

---

[205] “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).

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). 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[206] 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 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). 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 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.

---

[206] "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).

> 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 pertencia 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.

6.3 O Pertencimento à cidade: “a gente é mais um na cidade de São Paulo”

Você se sente pertencente à cidade de São Paulo? Com essa indagação tecemos reflexões sobre o pertencer, um verbo transitivo indireto que significa: ser propriedade de; fazer parte de; ser merecido... e assim o dicionário Houaiss vai trazendo o significado da palavra pertencer, que segundo os interlocutores desse enredo parece ser algo bem distante da realidade, haja vista o subtítulo dessa seção: “*a gente é mais um na cidade de São Paulo*”, assim, San Lorenzo *(Grajaú, MCMV,*

2020) prontamente respondeu como ele e a maioria dos interlocutores partilham desse sentimento, afinal, como se sentir pertencente a uma cidade que viola os direitos diariamente, que segrega, que humilha e que mata em maior escala o negro, pobre e periférico?!

> *Eu percebo assim: quanto mais poder aquisitivo, mais a pessoa tem acesso às coisas aqui em São Paulo. A pessoa humilde, simples, ela vai penar muito. O que acontece? Candidatos, políticos, eles se aproveitam muito dessa vulnerabilidade das pessoas [...]. Então, em época de eleição, a periferia é muito assediada e tem acesso a algumas coisas que, rotineiramente, não tem. Mas, porque existe um interesse da pessoa ali, de repente, de uma candidatura, de um voto, né. Então, a gente vê essa atenção muito mais em épocas de eleição, mas, de forma geral, o bairro, a gente fica meio esquecido mesmo. Você cobra, muitas vezes sente que não foi levado a sério [...]. Mas, o que a gente faz? A gente insiste. Mas, é dificultoso. Em bairros de poder aquisitivo maior, o acesso a serviços, a tudo é bem mais fácil do que onde nós moramos. Na cidade de São Paulo eu vejo isso: quem tem mais, pode mais, entendeu? (Santiago, Grajaú, MCMV, 2020)*

O sentimento de pertencimento, de fazer parte da cidade, para quem mora na periferia, segundo Santigo, tem períodos determinados, ou seja, em época de eleição, um período robusto regrado de emendas parlamentares para realizar modestas intervenções, seja um asfaltamento ou uma cesta básica, a ação será regrada como moeda de troca. Para além desses períodos, Santiago reforça que a população pobre vai continuar sofrendo violações de seus direitos, pois o pertencimento à cidade é destinado para quem tem poder aquisitivo.

A cidade ilustrada como um serviço está à disposição para quem puder pagar, trata-se da cidade-mercado, produto de uma ideologia capitalista na produção do espaço urbano que distancia o pobre de pertencê-la.

> *[...] 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[207] 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*

[207] Museu de arte de São Paulo (MASP). Localizado em uma das principais avenidas de São Paulo, a Av. Paulista, considera uma região nobre.

> *também não é meu perfil (Barro Branco, Cidade Tiradentes. BNH. 2020).*

O pertencimento está imbricado no usufruir dos espaços 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.

> *Então eu vejo que não existe uma acolhida, esse pertencimento, as políticas públicas não são construídas para isso [...] existe sim a negligência muito grande nesse sentido, e a gente sempre fica nessa luta continua, da garantia dos direitos [...] a gente tem em todo momento lutar para garantir nosso direito a sobrevivência, na garantia [...] do transporte, na garantia do acesso a escola, a gente vê agora na pandemia, eu preciso garantir o alimento, eu preciso garantir o acesso a vacinação, eu preciso garantir que essa pessoa tenha saúde emocional [...] é um processo muito cansativo mesmo, muito doloroso, [...] é como se em todo momento a gente tivesse que lutar pra não se deixar vencer pelo cansaço, e, é isso que eu sinto, nessa ausência de pertencimento (Barro Branco, Cidade Tiradentes. BNH. 2020).*

Lutar pela sobrevivência na cidade e pertencer a ela parece não caber na mesma frase perante o ditame do capital. Contudo se faz necessário rebater a lógica da cidade-mercado e olhar a cidade como um bem comum, passível de pertencimento, desde que haja a efetivação do direito à cidade, enquanto "[...] direito de todos os habitantes presentes e futuros, permanentes e temporários de habitar, usar, ocupar, produzir, governar e desfrutar de forma justa e inclusiva segura e sustentável[208]", os espaços, territórios e as cidades. Se sentir pertencente a cidade implica ser reconhecido enquanto sujeito de direitos, principalmente do direito à cidade.

---

[208] Entrevista do Marcelo Leão, membro do BrCidades concedida ao *Brasil de Fato*, em 10 de outubro de 2020. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2020/10/10/direito-a-cidade-e-negado-a-muitos-brasileiros-como-ter-acesso-a-ele). Acesso em: dez. 2020.

6.3.1 O Preconceito sofrido: "*Acha que porque a gente mora no bairro periférico, a gente é ladrão, ou, até mesmo um drogado*"

A fala ilustrada no título dessa seção é de San Lorenzo, morador do Grajaú, que reflete o preconceito sofrido por residir em um distrito periférico. A palavra preconceito, segundo dicionário Houaiss, significa: *"julgamento ou opinião concebida previamente; opinião formada sem fundamento justo ou conhecimento suficiente".* Dessa forma, criam-se estereótipos, nesse caso, o objeto estereotipado é o local de residência, distrito, que a partir desse lugar cunham características de forma simplista do sujeito que reside nesse espaço, sendo o ladrão, o drogado, uma titulação injusta para com as pessoas que habitam em bairros segregados em suas habitações de interesse social.

> Ainda hoje, a classe pauperizada é facilmente estigmatizada como suspeita de atos de vandalismo, violência, banditismo etc. A violência é designada, de antemão, para uma classe caracterizada como: 'os pobres' (KOGA, 2011, p. 51).

Koga salienta que é ultrajante atualmente ainda conceber os pobres enquanto uma deficiência moral, indo de encontro aos enunciados dos direitos humanos.

"O bairro do Grajaú, no geral, não é muito bem-visto, mas quando falo que moro em um condomínio fechado aí já muda um pouco, as pessoas já dão um pouco, mais de crédito por ser um condomínio" (Quito, Grajaú, MCMV, 2020).

A fala de Quito, ao relatar para as pessoas que vive no distrito do Grajaú, mas com o diferencial de morar em um condomínio, reflete em sua percepção que o preconceito fica menos latente, afinal Quito reside em um condomínio fechado, não está morando em um assentamento precário, mas continua habitando em um distrito periférico.

> No Brasil, a periferia se produz, em si, de forma contraditória, se constituindo de imensas áreas ocupadas por autoconstrução, onde favelas e "ocupações" mostram dramaticamente a existência da propriedade privada do solo urbano como condição e pressuposto da construção da moradia. Seu negativo são as áreas de construção dos "condomínios fechados", apontando a contradição entre o espaço homogêneo (consequência da extensão do mundo da mercadoria que cria as bases de uma identidade abstrata em contradição com identidades locais produzidas por particularidades históricas que se fundam numa prática socioespacial vivida) e o espaço fragmentado pela propriedade privada do solo (CARLOSa, 2020, p. 417).

E nesse espaço fragmentado provido de contradição, que Santiago relata o preconceito vivido.

> *Eu, muitas vezes, percebo sim a pessoa fazer cara feia, torcer o nariz [...]. É o preconceito social! Eu sinto sim. É como se a gente fosse desmerecido por morar afastado do centro, das áreas que têm um poder aquisitivo um pouco maior (Santiago, Grajaú, MCMV, 2020).*

"O preconceito, usualmente incorporado e acreditado, é a mola central e o reprodutor mais eficaz da discriminação e de exclusão, portanto da violência" (BANDEIRAS; BATISTA, 2002, s/p). O preconceito é uma expressão de violência e impacta na vida dos habitantes em diversos níveis, como na questão psicossocial, assinalada por Santiago.

A sensação de desprezo, desdenho, advinda por morar em Cidade Tiradentes e Grajaú foi ressaltada nas falas dos interlocutores, que muitas vezes tiveram que omitir o lugar da residência para conseguir acessar determinados espaços.

> *[...] às vezes eu falo que moro em Interlagos. Dependendo do lugar ou numa entrevista, um lugar mais chique, você vai falar que mora em Interlagos, Cidade Dutra, mas não vai falar, infelizmente... as pessoas têm preconceito sim com o nome Grajaú (Córdoba, Grajaú, MCMV, 2020).*

Córdoba, como outros interlocutores, omite o local de residência para não sofrerem uma violência advinda do preconceito sistêmico estabelecido pelo Estado.

> O humilde habitante tem seu sistema de significações (ou antes seu subsistema) ao nível ecológico. O fato de habitar aqui ou ali comporta a recepção, a adoção, a transmissão de um determinado sistema, por exemplo do habitat pavilhonista. O sistema de significações do habitante diz das suas passividades e das suas atividades; é recebido, porém modificado pela prática (LEFEBVRE, 2001, p. 111).

O habitat pavilhonista, interpretando pavilhonista em sua gênese, enquanto pavilhão que configura-se como conjuntos habitacionais suburbanos, que são inseridos fora da cidade, sendo seus moradores dependentes da cidade, logo, como ilumina Lefebvre (2001, p. 25), é uma "urbanização desurbanizante e desurbanizada". Trata-se do habitante que não teve o seu sistema de significações respeitado, acolhido e sim meramente executado a partir do habitar produzido sob a lógica do capital em locais depreciados pelo mercado imobiliário, que é onde estão localizadas

significativamente as habitações de interesse social em que a população pobre consegue ter a sua residência, assim, sendo excluídas de determinados ambientes e privadas de direitos em razão do fato de residir em um distrito periférico e ser pobre. *"Se você mora aqui na Cidade Tiradentes tem tipo um preconceito, né? É difícil pra quem mora aqui arrumar um emprego"* (Prestes Maia, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).

O preconceito relatado por Prestes Maia esbarra na questão do emprego, o fato de morar em um distrito mais afastado do marco zero da capital ou por não residir em regiões bem localizadas colocam limitações para a inserção no mercado de trabalho, como também destaca Barro Branco:

> *Então nos omitíamos muito que morávamos aqui [Cidade Tiradentes], então, só mesmo quando passamos na entrevista [...]a gente levava o documento [risos] e não tinha como esconder mais, né! [...] aí não fazia mais questão nenhuma a pessoa esconder. Mas na entrevista de hipótese alguma a gente falava que morava na Cidade Tiradentes, até hoje dependendo do local que a gente está falando, se você reside na Cidade Tiradentes, as pessoas já te olham com outro olhar,* ***olhar do coitado que veio da favela, olhar do coitado que só tem bang-bang, ah olhar do coitado que tá vindo lá do barro, do lugar bem precário que tem super violência****, então, realmente tem super violência, mas as pessoas não veem como a violação do próprio Estado, parece que nós somos culpados de morarmos aqui, não somos! E, tem a questão do preconceito do lugar de origem sim, e, pra qualquer outra pessoa que more em outro local: ah eu moro na Cidade Tiradentes, onde é que é esse lugar? é longe né? elas têm idéia de que é longe, mas não tem a mínima ideia de onde seja, mas rola sim esse preconceito (Barro Branco, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

A violação do Estado com os moradores das regiões não privilegiadas é sentida por Barro Branco em seu relato, desde a necessidade em ocultar o endereço residencial para conseguir ser inserido no mercado de trabalho, pois do contrário, como já relatado por Prestes Maia, a inclusão profissional se torna mais difícil.

O fato de o morador ter que percorrer longas distâncias para conseguir uma vaga de emprego e ainda ter que omitir o próprio endereço, remete ao cenário discutido no capítulo 5, a concentração de empregos está em pontos específicos da cidade, que não são a periferia.

Barro Branco ainda destaca a questão de como algumas pessoas enxergam os moradores da periferia, com o "olhar do coitado: da favela, do bang-bang, do barro, da super violência" e faz uma análise crítica evidenciando que o morador não tem culpa por estar naquele território que é negligenciado pelo Estado neoliberal de forma

violenta, não? Pois, destinar espaços fragmentados para a materialização de HIS, é uma violência, sabendo das precariedades do território.

Carlos (2020b) aponta que, ao longo do processo histórico, a reprodução produz o espaço como mercadoria e na geografia crítica esse espaço é visualizado na qualidade de localização e palco da vida cotidiana e sim como produção do trabalho social em uma sociedade de classes e com sujeito deste processo de produção, assim, no capitalismo a cidade se configura como seu produto constituindo-se em uma mercadoria e o espaço consumido e vivenciado de forma fragmentado.

> A vida cotidiana revela-se, assim pela fragmentação dos elementos da prática socioespacial urbana em espaços-tempos separados enquanto elementos autônomos da vida. Estas são as características da segregação a cidade contemporânea, vivida na dimensão do cotidiano (onde se manifesta concretamente a concentração da riqueza, do poder e da propriedade) como expressão da mercantilização do espaço (CARLOS, 2020b, p. 355-356).

A segregação socioespacial está relacionada à concentração da riqueza, visualizada na mercantilização do espaço que é vivida por todos aqueles que não pertencem a classe dominante, quiçá à cidade.

6.4. A Habitação de Interesse Social desenhada por quem (nela) habita: “Para de mandar os pobres pra tão longe”

Inácio Monteiro (Zona Leste, Liderança, 2020), em um tom de indignação exclama: *“Para de mandar os pobres pra tão longe, mania de mandar pra longe, só pra longe e depois não ter as condições suficiente, né*!”. A fala de Inácio Monteiro proveio da indagação de como seria ter o “direito à obra”, que Lefebvre (2001) retrata que o sujeito tem quer ser participe – atividade participante - na sociedade urbana, é uma necessidade antropológica socialmente elaborada, acrescida de necessidades especificas, atividade criadora – de obra – necessidade de se apropriar da cidade sob a ótica do valor de uso e não de troca, de lucro, de comercio, de imposição, sem o estrangulamento do saber e da ação.

Por fim, é desenhar uma cidade de uso horizontal, que implica em moradia de qualidade, que na percepção de Inácio Monteiro, a moradia não pode ser segregada, pois residir longe dos serviços públicos, comércios, emprego, infraestrutura tem um

valor monetário alto para quem vive nos extremos da cidade. “Desse modo a produção da segregação revela seu fundamento a negação da vida na cidade, uma estratégia de classe e do poder em seu sentido estratégico (CARLOSb, 2020, p. 363).

A produção da segregação na sociedade urbana está explicita na paisagem da cidade, “[...] a paisagem é um conjunto de formas heterogêneas, de idades diferentes, pedaços de tempos históricos representativos das diversas maneiras de produzir as coisas, de construir espaços” (SANTOS, 2014, p. 74-75).

Construir habitações de interesse social que atendam à necessidade de quem habita e não de quem constrói é um desafio nessa conjuntura, assim, os interlocutores refletiram sobre o habitar integrado a cidade, com diversas propostas, como a construção de HIS próximas ao centros urbanos, bem localizadas, em região repleta de infraestrutura, com oportunidade de empregos, abastada de transportes públicos, com serviços públicos de qualidade, com equipamentos culturais, com área verde, um território não segregado.

O ser humano possui necessidades sociais[209] e habitar em um espaço que o acolha, de que se sinta pertencente, participante da sociedade, logo, viver em território integrado à cidade e possuir uma moradia digna é quase utópico nesse modelo de sociedade existente, contudo os interlocutores refletiram como seria o projeto habitacional digno. Destacaram a importância de ser conjuntos habitacionais com qualidade construtiva, empreendimentos menores, providos de área de lazer para todas as idades, com estacionamento para todos os moradores, condomínios com elevadores, tipologias habitacionais de acordo com o modo cultural da família e que haja dotação orçamentaria exclusiva para construção almejada de HIS. Desejos postos por quem habita, conforme Unidos Venceremos, que partilha das necessidades expostas pelos demais interlocutores e destaca a relevância de ter dotação orçamentária exclusiva e permanente para habitação e uma participação social, coletiva para deliberação do uso do recurso.

[209] As necessidades sociais tem um fundamento antropológico; opostas e complementares, compreendem a necessidade de segurança e a abertura, a necessidade de certeza e a necessidade de aventura, a da organização do trabalho e a do jogo, as necessidades de previsibilidade e do imprevisto, de unidade e de diferença, de isolamento e de encontro, de trocas e de investimentos, de Independência (e mesmo de solidão) e de comunicação, de imediaticidade e de perspectiva a longo prazo [...] tem necessidade de ver de ouvir, de tocar, de degustar, e a necessidade de reunir essas percepções num “mundo”(LEFEBVRE, 2001, p. 105).

> *[...] se eu tivesse o poder da caneta sentaria com todos os movimentos de moradia e ia falar, olha vamos criar um projeto de Lei de destinação de recursos permanentes para a moradia, olha 5 % do que for arrecadado de imposto tem que ir para moradia (Unidos Venceremos, Cidade Tiradentes. Mutirão. 2020)*[210]*.*

De acordo com Balbim:

> [...] verifica-se que a solução para o enfrentamento estrutural dos problemas urbanos não está na falta de recursos humanos, técnicos, tampouco financeiros. Ao contrário, sobram recursos financeiros em paraísos fiscais, bem como recursos técnicos e humanos nos mais diversos países e em organizações internacionais dispostos a respeitar os modos de vida de cada lugar [...]. Trata-se, sobretudo, de instituir uma nova governança urbana (BALBIM, 2018, p.24).

Para além do fator orçamentário, financeiro, os interlocutores teceram seus projetos habitacionais, conforme San Lorenzo, que iniciou o seu projeto habitacional destacando a empatia, ser ouvido, perguntar para quem vai habitar qual a necessidade, o modelo de HIS que almeja, mediante a realidade do possível.

> *Não importasse aonde fosse, acho que, primeiro, deveria escutar aquelas pessoas, saber o que é bom pra elas, o que elas desejariam... A gente lá, não fomos ouvidos, fomos jogados de um lado pro outro. Infelizmente [...] acho que o governo não tem que dar tudo, não é obrigação ser tudo perfeito, mas o mínimo, o básico, ele tem obrigação e é necessário, porque se a gente não tiver o mínimo de qualidade, como cada ser humano vai evoluir, buscar o seu melhor? Claro, você pode ser a Fênix, né! Todo mundo tem capacidade de vencer na vida, de crescer, mas uma ajuda seria essencial. [...] Os governantes deveriam garantir o mínimo com qualidade, sim, mas, sei lá, parece até utopia falar isso, né! (La Serena, Grajaú, MCMV, 2020).*

A não participação social na elaboração do projeto habitacional, na escolha do território, é algo característico dos empreendimentos do MCMV, cabendo ao município a seleção, indicação dos beneficiários e o trabalho social com as famílias.

---

[210] Apesar da questão orçamentária não ser objeto dessa discussão, faremos uma breve incursão para dialogar com a fala de Unidos Venceremos. Conforme dados do Impostômetro, o município de São Paulo arrecadou em impostos no período de 01.01.2020 a 01.01.2021 o equivalente a R$ 34 bilhões e se 5% desse valor fosse revertido para habitação somaria um montante de R$ 1,7 bilhões/ anual, contudo, ao visualizarmos o Programa de Metas (2021-2024) do município, estima-se um valor de R$ 9.112.700.000,00, para o período de 2021 a 2024 para "promover o acesso à moradia, à urbanização e à regularização fundiária para famílias de baixa renda", que somaria aproximadamente a R$2, 27 bilhões por ano em investimento habitacional. O que nos remete a refletir que o problema habitacional não seja exclusivamente a ausência recursos e sim o *modus operandi*, sua priorização e efetivação.

> O papel dos municípios no processo de implantação de empreendimentos do PMCMV restringe-se à indicação dos beneficiários da faixa 1, enquanto a importante tarefa de decisão locacional das habitações, bem como a do desenho arquitetônico, fica nas mãos dos agentes privados. (MARGUTI, 2018, p. 124).

O valor de troca se sobrepõe ao valor de uso, estabelecendo uma lógica de mercado, lucro em detrimento ao real sentindo da política social – política habitacional – da moradia digna. La Serena, enfatiza que o Estado tem um papel central na vida de cada indivíduo que é a garantia dos direitos sociais, a garantia que o mínimo fornecido seja de qualidade, para que o sujeito progrida e conclui que tudo isso lhe parece utópico, ou seja, o direito existente, porém não efetivado passa a ser utópico. “Atualmente, quem não é utópico? Só os práticos [...] especializados que trabalham sob encomenda sem submeter ao menor exame critico as normas e as coações estipuladas [...] escapam ao utopismo” (LEFEBVRE, 2001.p.110).

Lefebvre destaca que a utopia deve ser vivida, estudada na prática para que seja possível analisá-la, compreender as consequências. Assim, compreender o vivido e buscar novos olhares interpretativos é inerente para o alcance do direito à cidade. Dessa forma, Guarujá, e os demais interlocutores partilham suas observações empíricas em busca de um habitat não abstrato[211].

> *Eu construiria conjuntos habitacionais uns mais próximos do centro da cidade, mais transporte público para não ter a superlotação em metrôs e trens, uns conjuntos mais próximos das estações de trem e metrô. (Guarujá, Cidade Tiradentes. BNH.2020).*

Guarujá evidencia a necessidade de construir HIS em locais providos de mobilidade urbana, em virtude ao tempo despendido no transporte, longas distancias e ao custo financeiro, não obstante esse processo interfere na qualidade de vida do sujeito, dispender inúmeras horas dentro do transporte público, sem conforto é mutilar o sujeito diariamente.

---

[211]O mundo moderno assinala para o autor [Lefebvre], o movimento da história em que o” habitar” (que contempla o sentido criativo do ato de apropriação inerente à vida humana) dá lugar ao “habitat” como momento constitutivo do espaço abstrato. O processo de abstração é o movimento da perda dos seus conteúdos sob a lógica e racionalidade da acumulação assentada nas políticas de crescimento. O caminho é a constituição da homogeneidade (CARLOSb, 2020, p. 361).

> A mobilidade é o grande instrumento de exercício do direito à cidade e, portanto, de acesso a serviços, emprego, cultura, lazer, educação e bens. Uma estrutura de mobilidade deficiente ou inadequada pode causar ou intensificar o grau de exclusão social desse grupo populacional (AMANAJÁS; KLUG, 2018, p. 37).

Na lógica da acumulação capitalista, a cidade é fragmentada, separando o lugar de moradia, do lugar de trabalho, do lugar de lazer e dos serviços criando grandes distancias entre eles. Não por acaso, todos os interlocutores explicitaram que a HIS deve ser construída em local com mobilidade urbana de qualidade.

Para além do transporte público, San Lorenzo enfatiza:

> *Eu ia construir perto de hospitais, com mais transporte público. Acho que um pouco menos de torre, mais andares, com elevador, com área de lazer melhor para as crianças, idosos, dentro do condomínio. Um pouco mais de garagem que atendesse todos os apartamentos (San Lorenzo, Grajaú, MCMV, 2020).*

A interlocutora visa a construção da HIS ao redor de serviços públicos, com destaque aos Hospitais, uma problemática exposta com frequência no processo de entrevista, o desafio do acesso aos serviços públicos de qualidade e sua localização distante do espaço habitado. No que tange ao empreendimento, assinala a relevância de se ter elevadores, por uma questão de comodidade, facilidade no transporte de moveis, compras do cotidiano e para as pessoas que possuem alguma morbidade ou que possam adquirir ao longo da vida. Os espaços comuns dos empreendimentos são alvo constante de críticas, seja por não existir espaço para lazer, ou ter espaços reduzidos para usufruto dos moradores, afinal, quanto mais espaço destina-se para áreas de entretenimentos, vagas de garagem, menos unidades habitacionais são construídas, cada metro quadrado é valioso, “desperdiçá-lo” para que seus habitantes possam gozar de atividades recreativas em espaços amplos, arborizados com conforto, impacta na obtenção de lucro da construtora, a prioridade não está vinculada ao conforto residencial e sim a mais- valia. Empreendimentos menores, com números de torres reduzidos é um ponto de destaque no projeto de HIS de San Lorenzo, algo também exposto pela maioria significativa dos interlocutores.

Contudo, tal modelo desejado não se relaciona com a lógica de mercado, trata-se de uma produção em série, em larga escala, desprovida de qualidade e de diversidade tipológica, não olvidando que,

> [...] é um programa de crédito imobiliário, que atende a interesses da construção civil e do mercado imobiliário, que, em muito, se choca com a construção das cidades sustentáveis e com a necessidade da população" (PAZ, 2014, p. 168).

Todavia, o sonho em ter uma moradia, que corresponda às necessidades da população, permanece, conforme ilumina Leme.

> *Se eu pudesse realmente construir algo, seria em áreas já com infraestrutura, com áreas de lazer, área comercial, para aumentar as oportunidades de emprego, próximo a escolas [...] não tem como definir uma região específica pra se construir uma moradia. Não importa que você resida longe, é melhor você residir longe do que você de repente morar de aluguel, morar pelas ruas, então eu acredito que seja isso. [...]. Acredito sim que as pessoas precisam ter oportunidades de trabalho, conhecimento e moradia. Então a moradia é fundamental, independente da região. E não precisaria ter muitas torres [...] o importante é oferecer condições realmente seguras pra todas as pessoas, eu acredito que todas as pessoas tenham o direito a moradia (Leme, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

Leme elucida que a moradia é primordial, assim, o seu projeto de HIS está balizado em construir em áreas que tenham infraestruturas, serviços públicos, comércios, oportunidade de empregos, não importa a região, próximo ou não do centro de São Paulo e sim que o território disponha de todos os elementos trazidos por Leme, uma habitação segura, que possa ser compreendida como uma moradia digna[212].

Barro Branco coaduna com Leme, e destaca que:

> *[...] eu pensaria, para começar não sozinha, pensaria com um grupo de pessoas[...] essas habitações, com certeza, seriam amplas, seriam de fácil acesso a regiões que tivessem comércio, lazer, cultura, teatro, lugares onde as pessoas pudessem sentar em suas praças, colher flores, plantas, ter acesso ao trabalho com menos tempo dentro de transportes, que pudessem ter acesso a outros meios de transportes que não fosse transportes públicos [...] ter mais comodidade pra essas pessoas, pensando na realidade de cada famílias, de cada região do brasil, [...] pois pensar em habitação, um único modelo para um estado brasileiro é muito falho e incoerente demais, então pensaria nessas possibilidades de habitação diferenciadas sim, com certeza, afinal, se eu tivesse oportunidade, minha família, meus amigos de morar em outros locais que não fossem necessariamente tão excluídos [...] a gente teria voado bem mais longe. Então essas habitações [...] seriam*

[212] [...] segurança da posse; habitabilidade; disponibilidade de serviços; infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; e custo acessível (AMANAJÁS, KLUG, 2018, p. 38).

> *com mais benefícios que simplesmente porta e janela (Barro Branco, Cidade Tiradentes, BNH, 2020).*

Assim, Barro Branco configura seu projeto habitacional a partir de um coletivo, com pessoas para desenhar novas formas de morar e não uma "habitação social como espaço monótono e indiferenciado, pobre do ponto de vista da arquitetura e inadequado do ponto de vista urbano" (BONDUKI, 2014, p. 369). O olhar atendo com as famílias, para que a tipologia da unidade habitacional atenda de forma singular a necessidade da família e que a HIS signifique muito mais que um teto, porta, janelas, que seja um lugar de pertencimento, de acolhimento, de não segregação, de não violação de direitos sociais e sim conexo com a cidade para que todos possam voar com equidade social, sem correntes nos pés.

Lefebvre (2001) adverte que o direito à cidade se afirma como um apelo, uma exigência "o apelo estaria vinculado a necessidades básicas e a exigência, a um descontentamento generalizado [...] numa demanda fundada em princípios de justiça" (TAVOLARI, 2016, p. 104). Para que todos possam voar é necessário justiça, equidade e para que haja justiça e equidade é necessária uma outra sociedade.

Por fim, esta seção elucidou que a HIS pode ser compreendida, de acordo com Buonfiglio (2018), enquanto necessidade; demanda; mercadoria; déficit; direito e política pública e a partir dessas interpretações os interlocutores expuseram seus olhares críticos embalados em desejos e angústias, sendo notório o desejo de uma outra HIS, uma HIS que dialogue com o direito à cidade, que respeite o modo cultural das famílias, uma HIS que não atenda exclusivamente à lógica do mercado, uma HIS que não seja segregada, uma HIS que seja inserida em um território dotado de infraestrutura, mercado de trabalho, equipamentos urbanos, sociais de qualidade e com quantidade suficiente para que o sujeito seja visto como um cidadão e não como um sujeito periférico, perigoso e que nesse novo modelo de HIS não haja a segregação do sujeito – negro – pobre nos extremos da cidade. Enfim, é tecido um novo projeto de HIS por quem vive nessas unidades habitacionais há décadas, ou de forma recente, que, no entanto, a problemática se assemelha, traduzindo que a geografia do espaço é intrínseca a ordem do capital, prevalecendo a convicção da cidade-mercado sobre o direito à cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A finalização desta tese demonstra que o caminho analítico finda um ciclo, tece as conclusões provisórias, deixando espaços para novas pesquisas, reflexões e descobertas, o que é salutar. Afinal, ao encerrarmos esta pesquisa, nos deparamos com a constatação de que a tela desenhada ainda tem espaço para inserção de outros saberes, assim há possibilidades para tecer novos caminhos.

Ao longo deste trabalho, buscamos entender a habitação de interesse social nos distritos Cidade Tiradentes e Grajaú, distritos que foram os primeiros a receber HIS no município de São Paulo e, desse modo, dialogamos com os seguintes eixos: as políticas públicas de habitação e desenvolvimento urbano; a conformação urbana da cidade de São Paulo e seu processo de segregação socioespacial – entre ricos e pobres; o lugar de fala dos interlocutores, perante a interação com o território vivido e a HIS; a precariedade ou inexistência de serviços e equipamentos urbanos e sociais nos distritos e, por fim, a habitação de interesse social e o direito à cidade.

Com o intuito de compreender em que medida a habitação de interesse social garante o direito à cidade, tecemos uma conversa com os moradores de Cidade Tiradentes e Grajaú. A pesquisa empírica foi fundamental, mesmo que não tenha ocorrida *in loco* e sim de forma remota, por ligações e por mensagens de áudio via WhatsApp. Não foi fácil realizar a pesquisa nesse momento pandêmico, em que, diariamente, pessoas morrem, perdem seus empregos[213], adoecem, passam fome... Dessa forma, a conjuntura inviabilizou o contato presencial direto, o olho no olho, as interpretações corporais, contudo permitiu imaginar as reações físicas (sorriso, indignação, tristeza, esperança), ao ouvir a voz de cada interlocutor. Sendo assim, exigiu-se um empenho maior da pesquisadora para interpretar e ser fidedigna quanto ao posicionamento do interlocutor que fornecia a chave de uma leitura para entender não apenas o que é uma HIS, mas sim o que é viver em uma HIS e quão distantes as políticas públicas que regem tal ação estão do direito à cidade.

[213] De acordo com relatório anual – Panorama Social de América Latina 2020: “A pobreza e a extrema pobreza alcançaram, em 2020, na América Latina, níveis que não foram observados nos últimos 12 e 20 anos, respectivamente, bem como uma piora dos índices de desigualdade na região e nas taxas de ocupação e participação no mercado de trabalho, sobretudo das mulheres, devido à pandemia da COVID-19”. Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Disponível em: https://www.cepal.org/pt-. Acesso em: jun. 2021.

Foi exigido de cada um desses sujeitos um tempo para refletir sobre o território vivido, relembrar a sua inserção naquele espaço, sua história de luta, sua interação diária com as pessoas e com o espaço habitado, permitindo fazer críticas, elogios e propor uma outra interpretação de HIS.

Assim, foi possível a sistematização dos elementos encontrados em "campo" e, também, das reflexões iluminadas nos capítulos anteriores a essas considerações finais, onde são demonstrados elementos sobre a HIS e o direito à cidade.

Ficou evidenciado que a HIS de hoje e a da década de 1970 mais se assemelham do que se diferenciam, principalmente por sua tipologia e sua inserção nas franjas urbanas da cidade. Mas esse trabalho não teve o intuito de fazer comparações entre os períodos, nem de homogeneizar os programas e sim refletir sobre a HIS a partir da percepção dos próprios moradores.

O quadro 14 apresenta as narrativas dos moradores sobre a HIS vivida a partir de dois pontos: HIS e o território em que está inserida e HIS e sua tipologia, enquanto áreas comuns do empreendimento e a unidade habitacional, mostrando como é a HIS na atualidade e como a idealizam.

Quadro 14: Visão dos moradores sobre a HIS e o território

HIS -TERRITÓRIO E VISÃO DOS INTERLOCUTORES	
HIS ATUAL	**HIS DESEJADA**
Baixo investimento na construção dos empreendimentos habitacionais de interesse social;	Fonte de recurso municipal permanente para HIS;
Não há deliberação coletiva sobre o projeto da HIS (com exceção dos empreendimentos por autogestão);	Consultar e deliberar em conjunto com a população o projeto da HIS, para atender à demanda da família;
Ausência e/ou precariedade nos serviços e equipamentos urbanos e sociais em qualidade e quantidade (Educação; saúde; assistência social; esporte, cultura);	Serviços e equipamentos urbanos e sociais em qualidade e quantidade (Educação; saúde; assistência social; esporte, cultura);
Ausência de Coleta seletiva;	Serviço de coleta seletiva e Eco pontos;
Transporte público precário e insuficiente;	Mobilidade urbana em qualidade e quantidade;
Ausência e/ou precariedade de espaços de lazer e cultura;	Espaços de lazer e cultura para toda a população;
Localização em regiões periféricas;	Localização em região central de SP ou em áreas dotadas de infraestrutura urbana, equipamentos e serviços sociais e urbanos;

Área comercial do território insuficiente (lotéricas, supermercados, correios) ou inexistentes (bancos);	Diversidade, qualidade e quantidade de serviços e comércios;
Oportunidade de emprego escassa no território;	Oportunidade de emprego próximo à unidade habitacional;
Violência policial;	Sem repressão e violência policial constante;
Insegurança no território (assaltos, Sequestros, roubos, furtos).	Território provido de segurança pública.

Fonte: Sistematização da pesquisa empírica, 2020.

A sistematização desse quadro permitiu entender o território em que está inserida a HIS e o quão doloroso foi escutar determinados relados, como a violência policial que assola os moradores, caracterizada pela abordagem policial truculenta, com tapa na cara e "bala perdida", que de perdida não tem nada, mas sim propaga o genocídio da população, em destaque a população negra. Trata-se de territórios com predominância de pessoas negras, territórios periféricos, em que estão localizadas as HIS dos interlocutores, em locais de terras baratas desde as primeiras HIS (BNH) às mais recentes (MCMV). A lógica da casa grande x senzala permanece enraizada na divisão do espaço urbano. Conforme Maricato (2021)[214], a terra é compreendida como uma mercadoria, uma mercadoria especial cujo preço depende de sua localização, assim, há uma oposição entre capital e trabalho na produção da cidade, pois os trabalhadores querem a cidade enquanto valor de uso, para morar e o capital sob o valor de troca.

Ainda 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).

[214] 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.) Participação de Ermínia Maricato.

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.

> A demanda de solo urbano para fins de habitação também distingue vantagens locacionais, determinadas principalmente pelo maior ou menor acesso a serviços urbanos, tais como transporte, serviços de água e esgoto, escolas, comércio, telefone etc., e pelo prestígio social da vizinhança. Este último fator decorre da tendência dos grupos mais ricos de se segregar do resto da sociedade e da aspiração dos membros da classe média de ascender socialmente. O acesso a serviços urbanos tende a privilegiar determinadas localizações em medida tanto maior quanto mais escassos forem os serviços em relação à demanda. Em muitas cidades, a rápida expansão do número de seus habitantes leva esta escassez a nível crítico, o que exacerba a **valorização das poucas áreas bem servidas**. O funcionamento do mercado imobiliário faz com que a ocupação destas áreas seja privilégio das camadas de renda mais elevada, capaz de pagar um preço alto pelo direito de morar. A população mais pobre fica relegada às zonas pior servidas e que, por isso, são mais baratas (SINGER,1982, p.82).

Conforme destacado no quadro 14, a ausência e/ou precariedade de comércios, transporte público, serviços e equipamentos urbanos e sociais, em qualidade e quantidade (educação; saúde; assistência social; esporte, cultura), é algo presente no cotidiano dos moradores. Seguindo o pensamento de Singer (1980), ao pobre só sobram as áreas piores servidas. O privilégio sustentado pela classe burguesa (predominância branca), em habitar locais bem servidos e com vizinhança selecionada, implica na promoção da segregação espacial, “o dinheiro cria sua lei e a impõe aos outros, forçando mimetismos, adaptações, rendições” (SANTOS, 2011, p. 18).

Sendo assim, Maricato (2021) destaca que o investimento no Brasil é regressivo, à medida que ele aumenta a desigualdade ao invés de diminuir, pois o investimento que deveria ser efetivado, onde é preciso, acaba destinado a locais para aumentar o preço da terra e dos imóveis, ou seja, a cidade é um grande negócio, e por sua vez fragmentada. “Cada vez mais o espaço urbano consiste em fragmentos

fortificados e espaços públicos privatizados, mantidos sob vigilância constante" (HARVEY[215], 2013, s/p).

Notemos que se perpetua, ano após ano, a inserção de HIS em territórios que não interessam ao capital e ao mercado imobiliário, e como já não bastasse essa divisão tão delimitada, os interlocutores exaltam a baixa qualidade construtiva do empreendimento, e a não participação no processo de construção do empreendimento condicionada a um modelo de Estado que imputa e/ou limita o processo participativo nas tomadas de decisões.

A maioria significativa dos moradores não está radiante por habitar em um território segregado, mas agradece por ter um lar.

Por um outro território, sim! A idealização de um território provido de infraestrutura urbana; dotado de comércios; serviços e equipamentos públicos; mobilidade urbana; espaços de lazer e cultura; com oportunidade de emprego próximo à residência, que não leve duas horas para se chegar ao destino; que haja segurança pública e não violência policial; que o processo de tomada de decisão seja participativo e que o empreendimento seja de qualidade e com recursos plausíveis para a consolidação do mesmo. Com certeza, nenhuma dessas solicitações é intangível, o que é pedido de forma objetiva ou subjetiva é dignidade, cidadania, respeito, oportunidade e liberdade. A busca não é por mansões em bairros luxuosos e sim por um território não segregado, afinal:

> [...] o território, tem que ser entendido como *território usado,* não território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar de residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 2011, p.14).

Por fim, nesse território, a identidade de pertencimento não é sentida em sua plenitude pela maioria significativa dos moradores. O chão não sustenta a demanda de quem habita e o exercício da vida se torna perverso.

Ainda dialogando com os moradores, partimos para a percepção da HIS e sua tipologia. No Quadro 15, destacamos os principais pontos que os interlocutores levantaram sobre as "fragilidades" da HIS e como as idealizam.

---

[215] O artigo "O direito à cidade" de David Harvey, publicado na revista Piauí, edição 82- jun.2013. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/ . Acesso em: dez. 2019.

Quadro 15: Visão dos moradores sobre a HIS e sua tipologia

HIS - VISÃO DOS INTERLOCUTORES	
HIS ATUAL	**HIS DESEJADA**
Sistema de segurança condominial precário	Portaria 24 horas (porteiro)
Baixa qualidade construtiva da unidade habitacional	Qualidade construtiva da unidade habitacional
Tamanho da unidade habitacional pequena	Unidade habitacional de acordo com a composição familiar
Empreendimentos habitacionais muito grandes	Empreendimento habitacional de menor porte (quantidade de torres)
Área de lazer precária ou inexistente	Área de lazer que atenda todas as faixas etárias
Vagas de garagem limitadas ou inexistentes	Garagem para todas as unidades habitacionais ou que a HIS esteja próxima de estação de transporte público de média ou alta capacidade
Salão de festas pequeno ou inexistente	Salão de festas proporcional ao tamanho do empreendimento
Ausência de área comercial dentro do empreendimento	Área comercial dentro do empreendimento
Ausência de elevadores (na maioria dos empreendimentos)	Elevadores

Fonte: Sistematização da pesquisa empírica, 2020.

A HIS vivida tem inúmeros ajustes a serem feitos, começando pelo tamanho do empreendimento habitacional, que são conjuntos com diversas torres, “uma minicidade” que é inserida nos distritos sem pedir licença, muitas vezes desarticulada das demais políticas, o que acarreta uma sobrecarga ao serviço existente, o que já era precário fica pior. O modo de produção habitacional maciça, como já discutido neste trabalho, está desde sua gênese perpetuando um padrão habitacional que só favorece aos interesses do capital, dos primeiros conjuntos da era BNH ao MCMV – a produção em série, estratégia usada para baratear custos, como a qualidade dos materiais, que a maioria dos interlocutores relatou (Capítulo 5) que são de baixa qualidade.

> Repetindo, de forma agravada equívocos do período do BNH, com conjuntos de péssima qualidade e localizados em áreas distantes, o enfrentamento da carência de moradia acaba por gerar novos problemas urbanos, com a expansão horizontal das cidades, que eleva os custos de urbanização e as dificuldades de mobilidade (BONDUKI, 2014, p. 370).

Trata-se de uma produção seriada que produz guetos e alimenta a cidade fragmentada.

Ao tecerem comentários sobre a insatisfação quanto ao tamanho da unidade habitacional (a metragem do apartamento), acaba sendo um reflexo dessa produção maciça, que não considera a necessidade da família, diferente de como ocorre com os empreendimentos por autogestão.

As áreas comuns dos empreendimentos, como um salão de festa, área de lazer, também foram pontos em destaque, seja pela inexistência dessas áreas ou pela sua pequena dimensão. Contudo, não podemos deixar de evidenciar que houve uma melhora em relação aos espaços comuns dos empreendimentos da década de 1970 em relação aos atuais, afinal, segundo relatos dos moradores dos empreendimentos mais antigos, esses espaços são inexistentes. Então, ter projetos habitacionais que minimamente contemplem esses espaços comuns é relevante para acolher os moradores em momentos de confraternização, de lazer, porque habitação não é só teto e paredes.

Por fim, a estrutura de HIS que há, atualmente, não atende às necessidades de seus moradores por completo, seja pela inexistência de algo (vagas de garagem, área comercial, elevador...) ou pela forma precária de sua existência, assim é necessário repensar o modelo atual.

Por um outro modelo de HIS, sim! As narrativas expressaram a necessidade de se rever o modelo atual e desenharam um novo. O modelo proposto não pressupõe arquitetura futurista, mas sim a extinção do modelo pavilhonista. Os elementos almejados pelos interlocutores são pontos significativos de atenção, que não requerem grandes investimentos financeiros, contudo uma forma mais humana de pensar a HIS, um modo que pense na qualidade construtiva, no conforto da família dentro da unidade habitacional e no espaço condominial. Uma HIS que enxergue o sujeito hoje e no futuro, compreendendo que a vida não é estanque, logo, a unidade habitacional tem de ser desenhada de forma a propiciar maleabilidade em sua estrutura, como na ampliação de uma sala, na inserção de um quarto, em cômodos com acessibilidade.

E o elevador? Está presente no projeto de HIS desejada, pois, de acordo com os interlocutores, sem o elevador há limitações de mobilidade, seja para a pessoa com deficiência física ou com mobilidade reduzida, que fica condicionada a residir no andar térreo, porque usualmente são os andares que têm as unidades com acessibilidade. Ampliando o olhar sobre essa questão do elevador, enquanto um componente de mobilidade e não de luxo, é importante pensar que os moradores dos

empreendimentos possuem familiares, amigos, que vão visitá-los, no entanto, alguns deles podem residir no último andar, e se, porventura, possuem visitantes com deficiência física ou mobilidade reduzida, o acesso da visita ao apartamento torna-se mais difícil, pois exigirá estratégias do morador para conseguir levar o visitante até o andar desejado o que, às vezes, é inviável; do mesmo modo que um morador que reside no último andar, tendo sua mobilidade reduzida, sofrerá cotidianamente para realizar suas atividades diárias, pois o seu acesso à rua está condicionado a ter uma pessoa que o auxilie a descer todas as escadas. Até mesmo para fazer o transporte de mercadorias, móveis, inclusive do carrinho de bebê, pensando na pessoa responsável, tendo que carregar o bebê e o carrinho pelas escadas, ou seja, inúmeras são as situações, e a falta de elevador dificulta a mobilidade e a acessibilidade de todos que por ali transitam.

Há a compreensão de que o custo do elevador[216] onera o valor do condomínio, porém, na percepção de quem reside nesses lugares é algo necessário, dessa forma, a viabilização e o custo dos elevadores terão de ser repensados na forma de tê-los nos empreendimentos e com subsídios para que o custo da instalação e de manutenção do elevador seja acessível.

Assim como a portaria 24 horas[217], que é algo que é deliberado pelos moradores, em ter ou não esse sistema, que na maioria dos casos há o declínio dessa alternativa por ter um custo elevado, no entanto, a discussão poderia ser feita de forma macro, em ter parceiros desse segmento (segurança/portaria) com o poder público, para que desenvolvam esse tipo de trabalho com custo acessível e até mesmo qualifique os próprios moradores para exercerem tal atividade. Afinal, ter uma portaria 24 horas possibilita uma segurança relativa (controle de circulação, monitoramento das câmeras), conforto e assessoramento.

Em relação às vagas de garagem, discutidas neste trabalho, os interlocutores partilham ser importante haver vagas proporcionais às unidades habitacionais,

---

[216] O elevador foi o ponto destacado pelos interlocutores como estratégia para mobilidade, conforto, no entanto, com o avanço da tecnologia, aventa-se alternativa para o elevador, seja por meio de um elevador mais sustentável, com menor custo de energia, ideias como “Vertical Walking” (em fase de estudo pelo laboratório ROMBOUT Frieling) “um “elevador” compacto, que carrega somente uma pessoa, sendo uma alternativa ao uso das escadas, como a “bicicleta vertical” (em fase de estudo) que assemelha a função Vertical Walking. Esta pesquisadora não tem o domínio de tais tecnologias, porém o ponto de atenção, é que alternativas ao elevador convencional podem ser pensadas para os projetos habitacionais. Para maiores informações sobre Vertical Walking, acessar: https://www.vertiwalk.com/

[217] Também foi cogitada a possibilidade em ter um serviço de portaria remota e a eletrônica, porém permaneceu a proposta em ter efetivamente uma pessoa na portaria.

evidente que quanto maior a quantidade de vagas, menos espaço construtivo haverá. Dessa forma, cabe pensar em soluções como um duplicador de vaga: se é viável? não sabemos, porém, alternativas terão de ser estudadas. Para contrapor a necessidade das vagas, os moradores consideram que estarem em regiões próximas de estação de transporte público de média ou alta capacidade também é uma alternativa que facilita a mobilidade.

Nesse sentido, a HIS, no quesito território, e em sua tipologia, não configura a moradia ideal, está bem longe disso. A lógica perversa do capital continua assolando a sociedade e privando o pobre do convívio à cidade. A forma de se construir HIS não retrata a necessidade de quem a habita e sim o interesse do mercado imobiliário, financeiro, das construtoras. Ter uma moradia é algo imprescindível à vida humana, mas essa moradia tem de ser digna, como os sujeitos que nela habitam.

Em síntese, a HIS dos distritos Cidades Tiradentes e Grajaú, que foi analisada neste trabalho, evidencia a necessidade de repensar a produção habitacional do presente. A forma atual dialoga precariamente com o direito à cidade, reflete a segregação, seja espacial, de classe social, de participação social e étnico-racial, logo, é fundamental rever a estrutura do Estado para reconstruir a democracia.

Alcançar esse propósito exige mexer no patrimonialismo da sociedade brasileira, um embate que se dá na esfera pública "[...]. Esse é o grande desafio e uma tarefa indispensável (BONDUKI, 2014, p.371)", logo, Maricato (2021), em compasso com Bonduki (2014), destaca que é necessário inventar a vida urbana e até os espaços devem ser inventados, produzir um espaço se torna preciso para chegar à produção plenamente consciente do espaço, mas em um sentido novo.

Harvey (2013) contribui com a discussão enfatizando que há um dispêndio de energia para promover um mundo melhor, usando as estratégias, os conceitos em circulação que não enfrentam de modo fundamental a "lógica do mercado hegemônico", tampouco os "modelos dominantes de ação do Estado". Assim, vivemos em um mundo em que os direitos da propriedade privada, taxa de lucros, sobrepõem, superam todos os demais direitos.

Por fim, citando Lefebvre (1972)[218], a perda da ideia ou da representação do espaço habitável, do espaço habitado, do espaço que é obra, fruto da atividade

[218] Entrevista com Henri Lefèbvre - 1972 – a L'office National du film du Canda – presente: *Urbanose* – 15. Disponível em:

humana, é tão importante quanto “o jogo, o riso, o amor”, logo, a supressão dessa percepção do habitar faz parte dos sintomas que paralisam o conhecimento e a imaginação, assim sendo, não é “o cientista, engenheiro, arquiteto, o urbanista que reencontrarão o sentindo do habitar, é através da poesia e da filosofia”.

Se o mundo ficar pesado
Eu vou pedir emprestado
A palavra poesia

Se o mundo emburrecer
Eu vou rezar pra chover
Palavra sabedoria

Se o mundo andar pra trás
Vou escrever num cartaz
A palavra rebeldia

Se a gente desanimar
Eu vou colher no pomar
A palavra teimosia

Se acontecer afinal
De entrar em nosso quintal
A palavra tirania

Pegue o tambor e o ganzá
Vamos pra rua gritar
A palavra utopia[219]

A busca pelo direito à cidade continua...

https://www.youtube.com/watch?v=z4klH4Hz3yg&list=PLWWhjEfup4ev0qNm11TrPWoi9gu-JPdx5&index=4 . Acesso em: nov. 2019.

[219] Composição musical intitulada: *Samba da Utopia*, por Jonathan Silva.

REFERÊNCIAS

ABEL, Andrew B. **Macroeconomia**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

ABRINTEL. Associação Brasileira de Infraestrutura para as Telecomunicações. **São Paulo**: é possível ser a capital digital da América Latina? Licenciamento e regularização de ERBs na cidade de São Paulo: realidades e desafios. São Paulo, out., 2015. Disponível em: https://abrintel.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ABRINTEL-WHITEPAPER-Sao-Paulo-e-poss%C3%ADvel-ser-a-capital-digital-da-America-Latina-1.pdf. Acesso em: fev. 2021.

ACESSO a celular ajuda a eliminar a pobreza, diz estudo da ONU. **Folha de S. Paulo**. Agência REUTERS. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/tec/2010/10/814763-acesso-a-celular-ajuda-a-eliminar-pobreza-diz-estudo-da-onu.shtml. Acesso em: 20 fev. 2021.

AGUIAR, Douglas; NETTO, Vinicius M. (org.). **Urbanidades**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2012.

ALCÂNTARA, Maurício Fernandes de. "Gentrificação". *In*: **Enciclopédia de Antropologia**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Antropologia, 2018. Disponível em: http://ea.fflch.usp.br/conceito/gentrificação. Acesso em: jun. 2019.

ALCÂNTARA JÚNIOR, Otávio de Castro. **Mudança organizacional em um sistema complexo**: As lições do caso da incorporação do BNH pela CEF. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Estratégica) - Universidade Salvador – UNIFACS. Salvador, 2006. Disponível em: http://www.biblioteca.unifacs.br/bitstream/tede/142/1/Dissertacao%20Otavio%20de%20Castro%20Texto%20Completo%202006.pdf. Acesso em: jul. 2019.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro. Editora Jandaíra, 2020.

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.

ALVES, Jolinda de Moraes; ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger de; CORDEIRO, Sandra Maria de Almeida. Remanejamentos forçados: A contradição entre a propriedade do solo urbano e o direito à moradia. *In*: ARREGUI, Carola; PAZ, Rosangela. **Trabalho Social, território e moradia**: a construção do direito à cidade. São Paulo: Veras Ed., 2018.

ALVES, Rafael de Oliveira. Fazer-comum e direito à cidade: Elementos para o debate e ação. XVII ENANPUR. **Anais** [...]. São Paulo, v. 17, n. 1, 2017. Disponível em:

http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%209/ST%209.1/ST%209.1-01.pdf. Acesso em: out. 2019.

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.

AMORE, Caio Santo. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade**: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

AMORE, Caio Santo. **Lupa e telescópio**: o mutirão em foco São Paulo, anos 90 e atualidade. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2004.

AMORE, Caio Santo. Minha casa minha vida para iniciantes. *In*: AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, M. (org.) **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANTUNES, Ricardo. **A dialética do trabalho**. Escritos de Marx e Engels. São Paulo: Expressão popular, 2004.

ARREGUI, Carola. Direito à moradia e à cidade: concepções e referencias teóricos e metodológicos para avaliação. *In*: ARREGUI, Carola; PAZ, Rosangela. **Trabalho Social, território e moradia**: a construção do direito à cidade. São Paulo: Veras Ed, 2018.

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH. **Rev. Adm. Públ.**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez., 1988.

BADARO, Ricardo de Souza Campos; LIMA, Luiz Gastão de Castro. **Plano de melhoramentos urbanos de campinas (1934-1962)**. Universidade de São Paulo, São Carlos, 1987.

BALBIM, Renato. A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades. *In*.
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.

BALTAZAR, Cristina Gomes. O processo de construção das políticas habitacionais no Brasil: Das Vilas Operarias à Política Nacional de Habitação – PNH. *In*: ANJOS, Ana Lucia dos; SILVA, Roseli Albuquerque da; AMARAL, Selma de Andrade. (org.). **Políticas Sociais e políticas públicas**: Serviço Social compromisso com os direitos sociais e humanos. 1. ed. São Paulo, 2021.

BANDEIRAS, Lourdes; BATISTA, Analía Soria. Preconceito e discriminação como expressões de violência. **Ensaios, Rev. Estud. Fem.**, v. 10, n. 1, jan., 2002. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100007. Acesso em: jun. 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.

BARONE, Ana. **As campanhas negras em favor da casa própria em São Paulo (1924-1937)**. Natal: Enanpur, 2019. Disponível em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=367. Acesso em: maio 2020.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Crise subprime nos Estados Unidos: a reação do setor público e o impacto sobre o emprego. **Revista Tempo do Mundo, RTM**, v. 3, n. 2, abr., 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6213/1/RTM_v3_n2_Subprime.pdf Acesso em: jun. 2019.

BATICH, Mariana. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 3, p. 33-40, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24776.pdf. Acesso em: jun. 2019.

BAUMAN, Zigmunt. **Globalização**: consequências humanas. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1999.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: Fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BERNARDO, Teresinha. **Memória em branco e negro, olhares sobre São Paulo**. São Paulo: Educ: Editora Unesp, 1998.

BLOG do Elizandro. **Arte, cultura, literatura e muito mais**, 2012. Disponível em: http://arteculturaeliteratura.blogspot.com/2012/09/a-telenovela-lado-lado-e-o-resgate.html. Acesso em: nov. 2019.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: AlfaOmega, 1982.

BOLAFFI, Gabriel; CHERKEZIAN, Henry. BNH: Bode Expiatório. **Revista Novos Estudos. (CEBRAP)**, n. 13, p. 45-55, out., 1985. Disponível em: http://novosestudos.com.br/produto/edicao-13/. Acesso em: jan. 2019.

BONDUKI, Nabil. **As origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista eletrônica: Teoria e Debate**, n. 82, 2009. Disponível em: https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/ Acesso em: jan. 2019.

BONDUKI, Nabil. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 23-36, 2011. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10596. Acesso em: nov. 2018.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação de interesse social no Brasil**. São Paulo: Ed. Unesp: Edições Sesc São Paulo, 2014. v. 1.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **Os pioneiros da habitação social**: Inventário da produção pública no Brasil entre 1930 a 1964. São Paulo: Ed. Unesp: Edição Sesc São Paulo, 2014. v. 2.

BONI, Valdete, QUERESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1, (3), p. 68-80, jan./jul., 2005. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976. Acesso em: nov. 2018.

BOULOS, Guilherme. **De que lado você está?** Reflexões sobre a conjuntura política e urbana no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2015.

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 Acesso em: jan. 2019.

CANETTIERI, Thiago; PEREIRA, Thiago; LIBERATO, Rita de Cássia. Revisão sobre o conceito de segregação urbana: O componente espacial da exclusão. **Chão Urbano** (revista *on-line*), ano VIX, n. 4, jul./ago. 2014. Disponível em: http://www.chaourbano.com.br/visualizarArtigo.php?id=79. Acesso em: dez. 2018.

CANOVA, Katia. **Urbanidade e Justiça Espacial na cidade São Paulo**: metodologia de análise e subsídio para tomada de decisão no planejamento urbano. 2020. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia e Ciência Humana da USP, 2020. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-06082020-200157/pt-br.php. Acesso em: jan. 2021.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 8. ed. 2. reimp. São Paulo; Contexto, 2009.

CARLOS, Ana Fani Alessandri F. A. Segregação socioespacial e o “direito à cidade”. **Geousp – Espaço e Tempo** (*on-line*), v. 24, n. 3, p. 412-424, dez. 2020a. ISSN 2179-0892. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/177180. Acesso em: jan. 2021.

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. Acesso em: jan. 2021.

CARPINTÉRO, Marisa Varanda T. **A construção de um sonho**: os engenheiros-arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil. Campinas: Ed. Unicamp, 1997.

CARTA MUNDIAL DE DIREITO À CIDADE. **Fórum Social das América**, Quito, jul. 2004 - **Fórum Mundial Urbano, Barcelona**, set. 2004 **- V Fórum Social Mundial,** jan. 2005. Disponível em: https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf. Acesso em: jan. 2020.

CASTILHO, Edimilsom Peres. **A contribuição da habitação popular no processo de acumulação capitalista no Brasil**: o caso do Complexo Habitacional Cidade Tiradentes na periferia paulistana (1975-1998). 2015. Tese (Doutorado em História) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/12885. Acesso em: dez. 2020.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira. (coord.). **Atlas da violência 2020**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ministério da Economia. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020. Acesso em: dez. 2020.

CERQUEIRA, Eugênia Dória Viana. As desigualdades de mobilidade nas periferias da região metropolitana de Belo Horizonte: um estudo das atividades de comércio, lazer e saúde. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 20, n. 41, p. 35-51, jan./abr. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/cm/v20n41/2236-9996-cm-20-41-0035.pdf. Acesso em: jan. 2020.

COLOSSO, Paolo. **Disputas pelo direito à cidade**: outros personagens em cena. Tese (doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. 2019. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8133/tde-27072020-122357/pt-br.php . Acesso em: jan. 2020.

COLOSSO, Paolo. Direito à Cidade: o que é e qual sua atualidade. **Canal Comuns Urbanos**. 2020. 1 vídeo (00h12min). [*Live*]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=BITZH-yIfkM. Acesso em: dez. 2020. Participação de Paolo Colosso, urbanista, doutor em Filosofia.

COSTA, Dilvanir José da. Usucapião: **Doutrina e jurisprudência**. Brasília, a. 36, n. 143, jul./set. 1999. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/524/r143-25.PDF?sequence=4. Acesso em: jan. 2019.

COSTA, Renata Gomes da; MADEIRA, Maria Zelma de Araújo. Trabalho, práxis e Serviço Social. R. **Katál.**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 101-110, jan./jun., 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/Q4rkMqtvqLdTKNZVMRryLkc/?lang=pt. Acesso em: fev. 2019.

CUSTÓDIO, Vanderli. Dos surtos urbanísticos do final do século XIX ao uso das várzeas pelo Plano de Avenidas. **Geosul**, Florianópolis, v. 19, n. 38, p. 77-98, jul./dez.

2004. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13433. Acesso em: maio 2019.

DEMO, Pedro. **Pesquisa**: princípio científico e educativo. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

D'OTTAVIANO, Camila. Política Habitacional no Brasil e programas de locação social paulistano. **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 255-266, maio/ago., 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v27n71/a03v27n71.pdf. Acesso em: maio 2018.

ENGLES, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução Nélio Schneider. São Pulo: Boitempo, 2015.

FARAGE, Eblin. Experiências profissionais do Serviço Social nos movimentos sociais urbanos. *In*: ABRAMIDES, Beatriz; DURIGUETO, Maria Lucia (org.). **Movimentos sociais e serviço social**: uma relação necessária. São Paulo: Cortez, 2014.

FERREIRA, G. G.; CALMON, P.; FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do sistema nacional de habitação de interesse social *versus* o Programa Minha Casa, Minha Vida. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [*on-line*], v. 11, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2175-33692019000100202&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: dez. 2019.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro. **Autogestão e habitação**: entre a utopia e o mercado. 2014 Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://objdig.ufrj.br/42/teses/818065.pdf. Acesso em: out. 2018.

FIGUEIREDO, Lucas. Desurbanismo: um manual rápido de destruição de cidades*. In*: AGUIAR, Douglas; NETTO, Vinicius M. (org.). **Urbanidades**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2012.

FONTES, Virgínia. Capitalismo, crises e conjuntura. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 130, p. 409-425, set./dez., 2017.

FORATO, S. A.; RIBEIRO, W. C. Vivienda en São Paulo y financiación externa. **Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. VII, n. 146 (097), 1 ago., 2003. Disponível em: www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(097).htm. Acesso em: maio 2019

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-inadequacao-de-domicilios-no-brasil-2016-2019/. Acesso em: maio 2021.

FUNDAÇÃO SEADE. **Índice paulista de vulnerabilidade social**, 2010. Disponível em: http://ipvs.seade.gov.br/view/pdf/ipvs/principais_resultados.pdf. Acesso em: abril. 2019.

FUNDAÇÃO SEADE. **São Paulo diversa**: uma análise a partir de regiões da cidade. jan., 2020. Disponível: https://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Pesquisa-SEADE_Aniversario-SP_23jan2020.pdf. Acesso em: dez. 2020.

GOHN, Maria da Glória. Morumbi: o contraditório bairro-região de São Paulo. **Cad. CRH.** Salvador, v. 23, n. 59, maio/ago., 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000200005 Acesso em: jan.2019.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno C R H**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, Jan./Abr. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ccrh/a/Lc4THRCyDjMdgWmHHJhpdzb/?lang=p Acesso em: jan.2020.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de Pesquisa**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GLOBO. Fotografia brasileira em 30 imagens. **G1**. Disponível em: http://especiais.g1.globo.com/pop-arte/2015/fotografia-brasileira-em-30-imagens/. Acesso em: abr. 2019.

GONÇALVES, Renata. Quando a questão racial é o nó da questão social. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 514-522, set./dez. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/JGPd8LQgf3yWcxfRRWwjtFN/?lang=pt&format=pdf Acesso em: jan. 2020.

HARVEY, David. O direito à cidade. Lutas Sociais, São Paulo, nº29, p,73-89, jul./dez.2012. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497 Acesso em: jan. 2019.

HISTÓRIA DO RIO. **Fatos e fotos de um passado maravilhoso**. Disponível em: https://historiadorio.wordpress.com/. Acesso em: fev. 2018.

HOLSTON, James. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 18, n. 2, p.191-204, 2016. Disponível em: https://goo.gl/3q9dT5. Acesso em: abril.2019.

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9100/1/td_2447.pdf. Acesso em: maio 2019.

HOUAISS. **Dicionário Houaiss**. Disponível em: https://www.moderna.com.br/iah/pequeno/v1-1/localweb/. Acesso em: abr. 2019.

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Agência de notícias.** IBGE/2018. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23038-contas-regionais-2016-entre-as-27-unidades-da-federacao-somente-roraima-teve-crescimento-do-pib. Acesso em: mar., 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em: jan. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil 500 anos**. Disponível em: brasil500anos.ibge.gov.br. Acesso em: jan. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 1970/2000 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, 2005. Disponível em: https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=1&vcodigo=CD108&t=taxa-fecundidade-total-grupos-anos-estudo. Acesso em: jan. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Densidade demográfica – estimada pelo último censo do IBGE/2010**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama. Acesso em: mar. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. PNAD Continua – Educação, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: jan. 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Education at a Glance**: OCDE indicators. Coordenação de Editoração e Publicações (Coep) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) Tradução Walkíria de Moraes Teixeira da Silva, 2018. Disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf Acesso em: jan. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Repositório do conhecimento do IPEA**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6518. Acesso em: out. 2019.

JANUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista ERA**, v. 36, n. 1, 2002. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/720. Acesso em: jan. 2019.

KLINTOWTZ, Danielle; UEMURA, Margareth Matiko. Habitação no Brasil: uma política que não dialoga com a cidade real. *In*: ARREGUI, Carola; PAZ, Rosangela. **Trabalho Social, território e moradia**: a construção do direito à cidade. São Paulo: Veras Ed., 2018.

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

LAGO, L. C. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. **Revista E-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 5, 2011. Disponível em: http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/005/original/emetropolis_n05.pdf?1447896287. Acesso em: abril. 2019.

LAGO, L. C. (org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. (Observatório das Metrópoles).

LAJUT, Julianna. **Análise do impacto do novo plano diretor estratégico da cidade de São Paulo no planejamento de produtos residenciais**. 2016. Dissertação (Mestrado em Inovação na Construção Civil) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3153/tde-24062016-153238/pt-br.php. Acesso em: maio 2019.

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. Acesso em: abr. 2019.

LOWY, Michael. **100 palavras do marxismo**. São Paulo: Cortez, 2015.

MADEIRA, Zelma, GOMES, Daiane Daine de Oliveira. Persistentes desigualdades raciais e resistências negras no Brasil contemporâneo. **Serv. Soc., e Soc.**, São Paulo, n. 133, p. 463-479, set./dez., 2018.

MAEDA, Marcos Toyotoshi. A dinâmica do IDH-M e suas dimensões entre 2000 e 2010 no município de São Paulo. **Informes Urbanos**, PMSP/SMUL, n. 29, nov., 2017. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/informes_urbanos/?p=253091#:~:text=Em%20S%C3%A3o%20Paulo%20o%20IDH,vida%20da%20sociedade%20naquele%20per%C3%ADodo Acesso em: jan. 2019.

MAGALHÃES, M. T. Q.; PINTO, C. V. S. Estratégias Espaciais Urbanas: mercado de terras e segregação*. 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 à sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33345. Acesso em: abril. 2019.

MANNHEIN, K. O pensamento conservador. *In*: MARTINS, José (org.). **Introdução crítica à sociologia rural**. 2. ed. São Paulo: Hucitec,1986.

MAPA DA DESIGUALDADE 2020. **Rede Nossa São Paulo**, out., 2020. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Mapa-da-Desigualdade-2020-MAPAS-site-1.pdf. Acesso em: abril. 2019.

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. Acesso em: abr. 2019.

MARICATO, Ermínia. **A proletarização do espaço sob a grande indústria**. O caso de São Bernardo do Campo. São Paulo: USP, 1977.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. Contribuição para um plano de ação brasileiro. *In*. BONDUKI, Nabil. **Habitat**: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo, Studio Nobel, 1997.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo Perspec**., v. 14, n. 4, São Paulo, out./dez., 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004. Acesso em: abril. 2019.

MARICATO, Ermínia. Moradia social e meio ambiente. **Sinopses**, São Paulo, FAUUSP, USP, n. 35, p. 54-69, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativa para crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARTINELLI, Maria Lucia. **Pesquisa Qualitativa**: um instigante desafio. São Paulo: Veras Editoram, 1999.

MARTINS, José de Souza (org.). **Introdução crítica à sociologia rural**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1986.

MARTINS, Rafaela Cristina. A concepção habitacional a partir dos discursos técnicos: O primeiro congresso de habitação (1931) e a jornada da habitação econômica (1941). **Revista Espacialidades** [*on-line*], v. 4, n. 3, 2011. Disponível em: https://cchla.ufrn.br/espacialidades/v4n3/Rafaela.pdf. Acesso em: abr. 2019.

MARX, Karl. Processo de trabalho e processo de valorização. *In*: ANTUNES, R. (org.). **A dialética do trabalho**: Escritos de Marx e Engels. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

MATOS, Ananda; BALTAZAR, Cristina. A atuação do/a assistente social na efetivação do trabalho técnico social no Residencial Esmeralda em PoÁ/SP no ano de 2015. **Caderno Humanidades em Perspectiva**, v. 6, n. 3, 2019, Edição Especial. Disponível em: https://www.cadernosuninter.com/index.php/humanidades/article/view/1189. Acesso em: abr. 2019.

MEDEIROS, Marcelo; BARBOSA, Rogério J.; CARVALHAES, Flavio. Educação, Desigualdade e Redução da Pobreza no Brasil. **Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

MIGNOLO, Walter. Os esplendores e as misérias da "ciência". Colonialidade, geopolítica do conhecimento e pluri-versalidade epistêmica. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente**: "um discurso sobre as ciências" revisitado. São Paulo: Cortez, 2004.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP**-Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/abstract/?lang=pt Acesso em: jan. 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva. **Manguinhos**, v. IV, n. 3, p. 513-531, fev. 1998. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/hcsm/v4n3/v4n3a06.pdf Acesso em: jan. 2019.

MINAYO, Maria Cecilia de; DESLANDES, Suely F; GOMES, Romeu (org.). **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. 34 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

MINEIRO, Edilson Henrique; RODRIGUES, Evaniza. Do crédito solidário ao MCMV entidades: uma história em construção. *In*: LAGO, Luciana Corrêa do (org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2013. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/autogestao_brasil2013.pdf. Acesso em: abr. 2019.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Rev. Br. As. Estud. Urbanos Reg**. (*on-line*), Recife, v. 18, n. 3, p. 363-377, set./dez., 2016. Disponível em: https://goo.gl/iDAsoR. Acesso em: abr. 2019.

MobiliDADOS em foco. **O transporte de média e alta capacidade nas cidades brasileiras**. Boletim, 4, 2019. Disponível em: https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2019/10/Boletim4_MobiliDADOS.pdf. Acesso em: jan. 2020.

MONTOYA URIARTE, Urpi. Podemos todos ser etnógrafos? Etnografia e narrativas etnografias urbanas. **Revista Redobra**, Salvador, 2012, p.171-189.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da autogestão no Governo Lula**. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-29032010-104912/pt-br.php. Acesso em: abr. 2019

MOURA, Gerusa Gonçalves; FERREIRA, Leilaine de Fátima. Plano nacional de habitação: atual cenário do programa minha casa minha vida. **CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v. 7, n. 1, 2014, p. 65-80. Disponível em: https://periodicos.furg.br/cnau/article/download/4832/3126. Acesso em: abr. 2019.

MUÇOUÇAH, Paulo Sérgio, ALMEIDA, Marco Antônio. Mutirão e autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares. **PÓLIS**, São Paulo, n. 4, 1991. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/893 Acesso em: jan. 2019.

MULTIRIO. História do Brasil. **O colégio dos jesuítas**. Disponível em: http://multirio.rio.rj.gov.br/index.php/estude/historia-do-brasil/america-portuguesa/82-%C3%A1rea-vicentina/8759-o-col%C3%A9gio-dos-jesu%C3%ADtas. Acesso em: ago. 2021.

NAKAMO, Kazuo. **O planejamento e a gestão territorial no Brasil**: entre o tecnocratismo e o direito à cidade. São Paulo: Terracota, 2009.

NEGRI, Silvio Moisés. Segregação socioespacial: alguns conceitos e análises. **Coletânea do Nosso Tempo**, Rondonópolis/MT, v. VII, n. 8, 2008. Disponível em: http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/coletaneas/article/download/108/99. Acesso em: abr. 2019.

NERY JÚNIOR, José Marinho. O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo. **Cadernos Metrópole**, n. 13, p. 171-198, 1º sem., 2005. Disponível em: https://ken.pucsp.br/metropole/article/viewFile/8803/6524. Acesso em: abr. 2019.

NETTO, José Paulo. Desigualdade, pobreza e serviço social. **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, n. 19, 2007.

NEXO. Entrevista de Carlos Leite, Paulo Sadiva e Carlos Bresser-Pereira ao Nexo, em 26 de maio de 2018 – **O plano diretor está ameaçado**. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2018/O-Plano-Diretor-de-S%C3%A3o-Paulo-est%C3%A1- . Acesso em: abril. 2018.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. O ideário urbanístico e a legislação na cidade de São Paulo: Do código de postura ao estatuto da cidade. IX Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. São Paulo, 4 a 6 de setembro de 2006. **Anais [...]**. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/nobre_idearіourb.pdf. Acesso em: dez. 2019.

NOVAES, Patricia. Gentrificação e o direito à cidade: o exemplo da cidade do Rio de Janeiro. *In*: JUNIOR SANTOS, Orlando Alves dos *et al*. **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/caderno_direitocidade_2017.pdf. Acesso em: dez. 2019.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, Reinaldo José. **Segregação urbana na cidade de São Paulo**: as periferias de Brasilândia, Cidade Tiradentes e Jardim Ângela. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Plano diretor da cidade de São Paulo vence prêmio de agência da ONU**. Brasília, DF, 9 jan. 2017. Disponível em: https://nacoesunidas.org/plano- diretor-da-cidade-de-sao-paulo-vence-premio-de-agencia-da-onu/. Acesso em: dez. 2019.

PANTA, Mariana Aparecida dos Santos. **Relações raciais e segregação urbana**: trajetórias negras na cidade. 2018. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2018.

PARDUE, Derek; OLIVEIRA, Lucas Amaral de. Direito à cidade: problema teórico e necessidade empírica. **Plural**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 1-19, 2018. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/153220/149766. Acesso em: dez. 2019.

PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIAN, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: Avanços nas análises a partir da leitura territorial do censo de 2010. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 75-99, abr., 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3504. Acesso em: dez. 2019.

PAZ, Rosangela 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.

PDMASsp. **Plano Decenal de Assistência Social da Cidade de São Paulo, PDMASsp - 2016-2026**: O SUAS nos 96 distritos de São Paulo. 2016-2026. Assistência e Desenvolvimento Social. Disponível em: https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgzGkbDZLBqDGRSJjgvTpmBSNkLbd?projector=1&messagePartId=0.1. Acesso em: dez. 2020.

POLLI, Simone Aparecida. **Moradia e meio ambiente**: os conflitos pela apropriação do território nas áreas de mananciais em São Paulo. 2010. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. Educação popular e incidência em políticas públicas. **Revista E-curriculum**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 62-81, jan./mar., 2017. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/curriculum/article/viewFile/29633/22378. Acesso em: fev. 2019.

PORTAL GELEDÉS. Entrevista de Joice Berth, em 25.09.2019, sobre seu livro **"O que é empoderamento"** a Maciana Freitas e Souza. Disponivel em: https://www.geledes.org.br/o-que-e-empoderamento/ Acesso em: fev. 2020.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder e classificação social. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula. **Epistemologias do sul**. Coimbra: Edições Almendina, 2009, p. 73-118. Disponível em: https://goo.gl/WwxYwZ. Acesso em: fev. 2019.

RAICHELIS, Raquel. Processos de articulação na perspectiva socioterritorial. *In*: ARREGUI, Carola; BLANES, Denise. (org.). **Metodologias do trabalho social.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2008.

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.

RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento "subversivo": Reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. XI, n. 245, 2007. Disponível em: https://goo.gl/HNV3oS. Acesso em: fev. 2019.

RECORD. Zona leste é a região de São Paulo com pior sinal de celular. **R7**. Disponível em: https://noticias.r7.com/tecnologia-e-ciencia/zona-leste-e-a-regiao-de-sao-paulo-com-pior-sinal-de-celular-17012018. Acesso em: 20 fev. 2021.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

RIBEIRO, Ricardo Allagio. **A aliança para o progresso e as relações Brasil Estados Unidos**. Campinas, 2006. 375 p. Tese (Doutorado em Filosofia) - Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

RODRIGUES, Fabiola. Plano "Prestes Maia" e a ideologia do planejamento urbano em campinas: O poder e os limites das ideias de um urbanista. **Urbana**, v. 4, n. 4, mar. 2011. (Dossiê: Os eruditos e a cidade. Ciec/Unicamp).

RODRIGUES, Taíla Albuquerque; SALVADOR, Evilário. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9689/1/ARTIGO_ImplicacoesProgramaCrescimento.pdf. Acesso em: fev. 2019.

ROJAS, Juana Eugenia Arias. O indizível e o dizível na história oral. *In*: MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). **Pesquisa qualitativa**: um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999.

ROLNIK, Raquel. Territórios Negros nas Cidades Brasileiras (etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro). **Revista de Estudos Afro-Asiáticos**, CEAA, n. 17. Universidade Cândido Mendes, set., 1989. Disponível em:

https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/territc3b3rios-negros.pdf Acesso em: dez. 2019.

ROLNIK, Raquel. **São Paulo**. 3. ed., São Paulo: Publifolha, 2009a.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **R. B. Estudos Urbanos Regionais**, v. 11, n. 2, nov. 2009b.

ROLNIK, Raquel. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio, 2015a. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306. Acesso em: fev. 2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015b.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique Brasil**. Edição 20, Brasil, 5 de março de 2009. Disponível em: https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/. Acesso em: fev. 2019.

ROLNIK, Raquel; PEREIRA, Álvaro Luís dos Santos; LOPES, Ana Paula de Oliveira *et al.* Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no Estado de São Paulo. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* **Minha casa e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros [S.l: s.n.], 2015. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/002725273. Acesso em: fev. 2019.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.) *et al*. **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SACONI, Rose. Era uma vez em SP... **Estadão**. Disponível em: http://m.acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,era-uma-vez-em-sp-rodoviaria-da-luz,11065,0.htm. Acesso em: jun. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População estimada pelo IBGE em 2018**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama. Acesso em: mar., 2019.

SANTORO, Paula Freire; CYMBALISTA, Renato. **Plano diretor**: participar é um direito. São Paulo: Ed. Instituto Polis, 2005. Disponível em: https://www.polis.org.br/uploads/959/959.pdf. Acesso em: fev. 2019.

SANTOS, Milton. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1989.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade**: o caso de São Paulo. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. **Espaço do Cidadão**. São Paulo: Studio Nobel, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, Milton. O dinheiro e território. *In*: SANTOS, Milton *et al*. **Território, territórios**: ensaios sobre ordenamento territorial. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. (Coleção espaço, território e paisagem).

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.

SEN, Amartya. Prefacio. *In*: GREEN, Ducan. **Da pobreza ao poder**: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. Tradução Luiz Vasconcelos. São Paulo: Cortez; Oxfor: Oxfam Internacional, 2009.

SHIMBO, L; RUFINO, M. (org.). **Minha Casa... e a cidade?** avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SILVA, Ademir Alves da. **Políticas Sociais**: arenas de lutas por acesso à riqueza social. São Paulo: Veras Editora, 2016.

SILVA, Fabiano Leite da. **Metrópole corporativa e fragmentada**: a urbanização da península do Ribeirão Cocaia, Grajaú, em São Paulo. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SILVA, Helga Santos da; SANTOS, Mauro César de Oliveira. O significado do conforto no ambiente residencial. Cadernos Proarq, nº. 18, julho, 2012. Disponível em: https://cadernos.proarq.fau.ufrj.br/en/paginas/edicao/18. Acesso em: dez. 2020.

SILVA, Patricia Cezario; BORGES, Igor Alves. Os primeiros resultados da aplicação da Cota de Solidariedade: como superar seus limites e desfrutar de suas oportunidades. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo - IAU-USP**, v. 17, n. 2, 2019. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/155819. Acesso em: jan. 2020.

SILVA, Sandro Pereira. A Organização Coletiva de Catadores de Material Reciclável no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. **Texto para Discussão, 2268**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7413/1/td_2268.PDF. Acesso em: jan. 2019.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. **O serviço social e o popular**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVEIRA, Laís. **Política e território**: etnografia das práticas políticas dos membros de uma associação de oradores no Grajáu. 2014. Dissertação (Mestrado em

Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-15052015-103831/publico/2014_LaisSilveira_VOrig.pdf. Acesso em: jan. 2018.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. *In*: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Série 1. São Paulo: Ed Alfa-Ômega, 1982. v.1. (Coleção Urbanismo).
SPOSATI, Aldaíza; KOGA, Dirce. **São Paulo**: sentidos territoriais e políticas sociais. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2013.

SPOSATI, Aldaíza; MONTEIRO, Miguel. **Desigualdades nos territórios da cidade**: Métricas sociais intraurbanas em São Paulo. São Paulo: Educ, 2017.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Favelas em São Paulo – censos, consensos e contra-sensos. **Cad. Metrop**., n. 5, 2001. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9294. Acesso em: jan. 2018.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: Uma trajetória conceitual. **Novos Estudos Cebrap** [*on-line*], 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 Acesso em: jan. 2019.

UNESDOC. Digital Library. **Comentário n. 4 do Comitê sobre os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais referente à definição de moradia digna (adequada)**. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430. Acesso em: jun., 2018.

USINA_CTAH. **Mutirão Paulo Freire**: movimento popular, arquitetura e pedagogia da práxis. Disponível em: http://www.usina-ctah.org.br/mutiraopaulofreire.html. Acesso em: 10 jan. 2021.

USP. Universidade de São Paulo. Entrevista do repórter Diego Smirne com o professor Naercio Menezes Filho. **Rádio USP**, em 27/10/2016. Disponível em: https://jornal.usp.br/?p=50387. Acesso em: jun. 2019.

VALLADARES, Licia Brandão. **A invenção da favela**: do mito de origem à favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VAN DEN BRULE, D. M. As diversas abordagens da justiça espacial na geografia. **Geousp – Espaço e Tempo** (On-line), v. 24, n. 2, p. 297-316, ago., 2020. ISSN 2179-0892. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/168714/162805. Acesso em: dez. 2020.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (org.). **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2016.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. Os impasses da crise habitacional em São Paulo ou os nômades urbanos no limiar do século XXI. **São Paulo em Perspectivas**, v. 1, n. 1, p. 40-58, abr./jun., 1987. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v01n01/v01n01_07.pdf. Acesso em: dez. 2020.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. *In*: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). **A cidadania que não temos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

VIEIRA, Alexandre Bergamin; MELAZZO, Everaldo dos Santos. Introdução ao conceito de segregação socioespacial. **Revista Formação** (*On-line*), v. 26, n. 49, 2019. Disponível em: http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/index. Acesso em: jan. 2020.

VIEIRA, Rosangela Viana. **O urbano como negócio**: habitação de interesse social. Curitiba: Paris, 2016.

VIEIRA, Vivaldo. **A república brasileira**: 1950-2010: de Getúlio a Lula. São Paulo: Cortez, 2015.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo, SP: Studio Nobel, 2012.

VITALE, Sílvia Pereira de Sousa Mendes. Construindo aproximações entre as políticas públicas urbana e ambiental – o caso do Vale do Rio Paraíba do Sul no Estado de São Paulo. *In*: ABREU, Simone Rocha *et al*. **Libro del 2º Encuentro Internacional de la Formación Universitaria y la Dimensión Social del Profesional**: a 46 años del Taller. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2017.

WHATELY, Marussia; SANTORO, Paula Freire; FERRARA, Luciana Nicolau; BAJESTEIRO, Fernanda Blauth (org.). **Mananciais**: uma nova realidade? Mananciais: Diagnóstico e políticas habitacionais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. O significado sócio-histórico da profissão. *In*: YAZBEK, Maria Carmelita. **Serviço social direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: Cfess/Abepss, 2009.

ZMITROWIC, Witold; NETO, Angelis. **Infraestrutura urbana**. São Paulo: Epusp, 1997. Disponível em: http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT_00017.pdf. Acesso em: set. 2019.

Leis; Decretos; Portarias; Resoluções

BRASIL. **Atlas do Brasil**. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/#2. Acesso em: maio 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Brasil, pátria vacinada**, 30 ago. 2021. Disponível em: https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid. Acesso em: ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Capacidades**. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Disponível em: http://www.capacidades.gov.br/noticia/298/consulta-publica-sobre-o-conselho-das-cidades. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Trata Brasil. Saneamento é saúde. **Comemorando 466 anos, São Paulo continua em busca da universalização do saneamento**. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/blog/2020/01/28/comemorando-466-anos-sao-paulo-continua-em-busca-da-universalizacao-do-saneamento/. Acesso em: dez. jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: de 5 de outubro de 1988. 31. ed. Organizada por Alexandre de Moraes. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.749, de 28 de junho de 1937**. Aprova novo regulamento para a aquisição de prédios destinados à moradia dos associados e à sede dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1749-28-junho-1937-345513-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 1 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.598, de 20 de agosto de 1942**. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 1 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.218, de 19 de maio de 1946**. Autoriza a instituição da Fundação da Casa Popular. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 1 jul. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 26, de 2000**. Altera a redação do Art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2000/emendaconstitucional-26-14-fevereiro-2000-374043-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 1 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 1 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 2.040, de 28 de setembro de 1871**. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm. Acesso em: 1 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 3.270, de 28 de setembro de 1885**. Regula a extinção gradual do elemento servil. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Hist%C3%B3ricos-Brasileiros/lei-dos-sexagenarios.html. Acesso em: 1 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 3.353 de 13 maio de 1888**. Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm. Acesso em: 1 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 1 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591. Acesso em: dez. 2020.

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. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.124 de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.424, de 16 de julho de 2011**. Altera a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.965/14** que estabelece princípios, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.465. de 11 de julho de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm.

BRASIL. **Lei n. 16.050 de 31 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014

BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Local de Habitação de Interesse Social – **Manual de orientação à elaboração do PLHIS** – Simplificado para municípios com população até 20 mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas. 2011. Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/PLHIS/ManualPLHIS.pdf. Acesso em: maio 2020.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Manual orientador sobre diversidade**, 2018. Disponível em: http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/2018/ManualLGBTDIGITALmdh.pdf. Acesso em: dez. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**, 2004. Disponível em: http://abre.ai/2LD. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei Executivo n. 619, de 21 de dezembro de 2016**. Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-619-de-21-de-dezembro-de-2016. Acesso em: 1 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV-E).** Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/saneamento/progrmas-e-acoes-snsa/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-acoes/1301-programa-habitacional-popular-entidades-phpe#content**.** Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. Serviço Geológico do Brasil. CPRM. **Setorização de Risco Geológico**. Disponível em: http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Prevencao-de-Desastres/Setorizacao-de-Risco-Geologico-5389.html#:~:text=As%20%C3%A1reas%20de%20risco%20geol%C3%B3gico,ou%20induzido%20por%20a%C3%A7%C3%B5es%20humanas. Acesso em: jun., 2018.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto 37.069, de 29 de abril de 2013**. Cria a área de proteção do ambiente cultural do bairro Marechal Hermes, estabelece critérios para sua proteção e determina o tombamento definitivo dos bens que menciona. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-

janeiro/decreto/2013/3706/37069/decreto-n-37069-2013-cria-a-area-de-protecao-do-ambiente-cultural-do-bairro-marechal-hermes-estabelece-criterios-para-sua-protecao-e-determina-o-tombamento-definitivo-dos-bens-que-menciona. Acesso em: out. 2018.

SÃO PAULO. Plano Municipal de Habitação de São Paulo. **Caderno para discussão pública.** Com este caderno, a Secretaria Municipal de Habitação apresenta para discussão pública uma proposta de revisão do Plano Municipal de Habitação de São Paulo. Disponível em http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH.pdf. Acesso em: dez. 2019.

SÃO PAULO. **Decreto, n. 58.741, de 6 de maio de 2019**. Define os valores de renda familiar para atendimento por Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP, nos termos do parágrafo único do artigo 46 da Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58741-de-6-de-maio-de-2019#:~:text=Define%20os%20valores%20de%20renda,31%20de%20julho%20de%202014. Acesso em: dez. 2020.

SÃO PAULO. **Decreto n. 59.885, de 4 de novembro de 2020**. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social - EHIS, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular - EHMP e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social - EZEIS, nos termos das Leis n. 16.050, de 31 de julho de 2014, n. 16.402, de 22 de março de 2016 (LPUOS) e n. 16.642, de 9 de maio de 2017 (COE). Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59885-de-4-de-novembro-de-2020#:~:text=Estabelece%20disciplina%20espec%C3%ADfica%20de%20parcelamento,Empreendimento%20em%20Zona%20Especial%20de. Acesso em: jul. 2021.

SÃO PAULO. Cidade. **Educação. Centros Educacionais Unificados**. CEUs. Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/centroseducacionaisunificados/. Acesso em: dez. 2019.

SÃO PAULO. (município). **Histórico Demográfico do Município de São Paulo**. Disponível em: http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/tabelas.php. Acesso em: maio 2019.

SÃO PAULO. (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social**. Disponível em: http://ipvs.seade.gov.br/view/index.php. Acesso em: dez. 2020.

SÃO PAULO. **Legislação Municipal**. http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/temas/pg/3?busca=MORADIA%20POPULAR. Acesso em: jun. 2019.

SÃO PAULO. Prefeitura. **Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico**. Disponível em: https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: jun. 2019.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei n. 898 de 18 de dezembro de 1975**. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1975/lei-898-18.12.1975.html. Acesso em: jun. 2020.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei n. 1.172 de 17 de novembro de 1976**. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1976/lei-1172-17.11.1976.html#:~:text=Delimita%20as%20%C3%A1reas%20de%20prote%C3%A7%C3%A3o,%C3%A1reas%20e%20d%C3%A1%20provid%C3%AAncias%20correlatas. Acesso em: jun. 2020.

SÃO PAULO (município). **Lei n. 6.649, de 23 de fevereiro de 1965**. Cria a Superintendência Municipal de Habitação e dá outras providências. Disponível http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-6649-de-23-de-fevereiro-de-1965. Acesso em: dez. 2020.

SÃO PAULO. (município). **Lei n. 6.738, de 16 de novembro de 1965**. Autoriza a constituição da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), e dá outras providências. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-6738-de-16-de-novembro-de-1965. Acesso em: dez. 2020.

SÃO PAULO. **Lei n. 11.632 de julho de 1994**. Dispõe sobre o estabelecimento de uma política integrada de habitação, voltada à população de baixa renda; autoriza a instituição, junto à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB/SP, do Fundo Municipal de Habitação; cria o Conselho do Fundo Municipal de Habitação, e dá outras providências. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11632-de-22-de-julho-de-1994/detalhe#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20estabelecimento%20de,Habita%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias%20. Acesso em: jul. 2019.

SÃO PAULO. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Texto ilustrado. **Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014**. Para facilitar a compreensão do novo Plano Diretor Estratégico, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) elaborou ilustrações para acompanhar os artigos da lei. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/ . Acesso em: dez. 2019.

SÃO PAULO. **Lei n. 16.402, de 22 de março de 2016**. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016#anexos. Acesso em: dez. 2019.

SÃO PAULO. **Lei n. 16.642, de 9 de maio de 2017**. Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo; introduz alterações nas Leis n. 15.150, de 6 de maio de 2010, e n. 15.764, de 27 de maio de 2013. Disponível em:

http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16642-de-09-de-maio-de-2017. Acesso em: dez. 2019.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Serviços. **Limpeza de rua**. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/limpeza_urbana/FormsPublic/LimpezaRua.aspx. Acesso em: 10 jan. 2021.

SÃO PAULO. (Cidade). Habitação. **Obrigado são Paulo!** Cidade que acredita na ciência e na vida. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/conferencia_municipal_de_habitacao/?p=286195. Acesso em: jun. 2020.

SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**, versão Texto da lei ilustrado. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/ . Acesso em: jan. 2020.

SÃO PAULO. Plano Municipal de Habitação de São Paulo. **Projeto de Lei n. 619/16**. Este texto acompanha o Projeto de Lei que revisa o Plano Municipal de Habitação (PMH), em conformidade com o artigo 293 do Plano Diretor Estratégico, Lei n° 16.050, de 31 de julho de 2014, que determina a revisão do Plano Municipal de Habitação como ação prioritária da Política de Habitação Social da cidade. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMH_2016(1).pdf Acesso em: dez. 2019.

SÃO PAULO. Prefeitura. Assistência e Desenvolvimento Social. PDMASsp. **Plano Decenal de Assistência Social da Cidade de São Paulo, PDMASsp - 2016-2026**: O SUAS nos 96 distritos de São Paulo. 2016-2026. Disponível em: https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgzGkbDZLBqDGRSJjgvTpmBSNkLbd?projector=1&messagePartId=0.1. Acesso em: dez. 2020.

SÃO PAULO. **Portaria n. 131 -** SEHAB/2015. Estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, fixa os valores limites e regulamenta as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-131-de-9-de-julho-de-2015. Acesso em: jul. 2019.

SÃO PAULO. **Portaria Municipal n. 68** – SEHAB.G/2019. Altera a Portaria n. 131/SEHAB/2015, que estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, fixa os valores limites e regulamenta as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-68-de-10-de-junho-de-2019. Acesso em: fev. 2020.

SÃO PAULO in foco. **O Primeiro bairro a ter esgoto e encanamento doméstico**: A História do Higienópolis. Disponível em: http://www.saopauloinfoco.com.br/bairro-higienopolis/. Acesso em: abr. 2019.

SÃO PAULO. **Projeto de Lei n. 619 de 21 de dezembro de 2016**. Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de

Interesse Social - SNHIS. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-619-de-21-de-dezembro-de-2016. Acesso em: mar. 2019.

SÃO PAULO. **Resolução CMH Nº 51/2011 de 24 de fevereiro de 2011**. Parâmetros comerciais e financeiros para regularização da ocupação dos empreendimentos construídos com recursos do extinto FUNAPS – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-Normal, e de empreendimentos construídos pela Prefeitura Municipal de São Paulo, encaminhados ou a serem encaminhados para regularização da ocupação pelo Fundo Municipal de Habitação, como os Programas PROVER/PROCAV – Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas / Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social do Fundo do Vale, Guarapiranga, Programa de Urbanização de Favelas. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/res_cmh_51_1415386667.pdf. Acesso em: maio 2020.

SÃO PAULO. Cidade. Secretaria Especial de Comunicação da PMSP. **São Paulo já registra mais de 60 pontos de acesso à internet pública com mais qualidade e velocidade**. Disponível em: http://www.capital.sp.gov.br/noticia/sao-paulo-ja-registra-mais-de-60-pontos-de-acesso-a-internet-publica-com-mais-qualidade-e-velocidade. Acesso em: 10 mar. 2021.

APÊNDICE

Roteiro de entrevista:

1. Conte sobre você, sua trajetória de vida.
2. Quantos anos reside no empreendimento habitacional de interesse social?
3. Possui documento de posse do imóvel?
4. Você considera seu imóvel confortável? O tamanho dele é adequado para sua família?
5. Como você descreveria o conjunto habitacional onde reside? Você acha que atende a sua necessidade e da sua família?
6. Como é sua relação de convivência com os vizinhos? Síndico? Tem reunião de condomínio?
7. Participa de alguma ONG, movimento social? Conselho? Associação de bairro?
8. No seu bairro falta água, energia elétrica, com frequência?
9. Você se sente seguro em seu bairro? Tem o hábito de passear pelo bairro? Onde costuma ir? O que faz para se divertir em seu bairro e fora dele?
10. Você considera que o bairro oferece lazer, cultura para as crianças, jovens, idosos?
11. Quais os serviços e equipamentos públicos você utiliza em seu bairro?
12. Como descreveria o bairro onde reside?
13. Do que sente falta em seu bairro?
14. A região oferece oportunidade de trabalho? Se não, aonde as pessoas têm o hábito de ir buscar vagas de emprego?
15. Você trabalha fora? Me conte seu trajeto - até o seu trabalho. Quanto tempo leva? Qual o meio de transporte que utiliza?
16. Se você tem algum problema em seu bairro, como buracos nas vias, falta de iluminação pública, lixo, ausência de vagas em escolas, hospitais.... a que você recorre?
17. Por você morar em XXXX, acha que sofre algum preconceito?
18. Você se sente pertencente à cidade de São Paulo, reconhecido enquanto um cidadão portador de direitos /deveres?
19. Qual a sua percepção sobre o direito à cidade?
20. Se você pudesse planejar um bairro e uma casa ideal como seriam?

ANEXO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (on-line)

Convidamos o (a) Sr. (a) para participar como voluntário (a) da pesquisa "**Habitação de Interesse Social: Do conjunto habitacional ao direito a cidade. É possível?"**

Realizada pela pesquisadora Cristina Gomes Baltazar, aluna de Doutorado em Serviço Social da PUC-SP, sob a orientação do Professor Dr. Ademir Alves da Silva. Sua participação não é obrigatória e a qualquer momento, poderá desistir de participar e retirar o seu consentimento, sem qualquer ônus ou represália. Para participar desta pesquisa não terá nenhum custo, nem receberá vantagens financeiras. Também não implicará em risco para o participante. Esta pesquisa tem como OBJETIVO: compreender em que medida a habitação de interesse social garante o direito à cidade. Para esta pesquisa, adotaremos como procedimento de estudo: entrevistas, pesquisa bibliográfica e documental. As entrevistas serão abertas, embora haja algumas questões norteadoras. Esse diálogo será gravado a fim de garantir a fidelidade da fala do participante. As narrativas obtidas serão transcritas e serão utilizadas em trabalhos e artigos acadêmicos. Em nenhum momento você será identificado, há, portanto, garantia de sigilo quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa, assegurando absoluta privacidade. Os resultados estarão à sua disposição quando finalizada. Dessa forma, o documento utilizado será o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. A qualquer momento você poderá contactar a pesquisadora responsável através do E-mail: cris_gbaltazar@yahoo.com.br. E em caso de dúvidas e/ou questionamentos poderá contactar o Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC/SP, situado à Rua Ministro de Godói, nº 969- sala 63c- Cep: 05015-001- Bairro: Perdizes/SP- Fone: (11) 3670-84-66- E-mail: cometica@pucsp.br. Este termo de consentimento encontra-se em modo digital, sendo que uma via será arquivada pela pesquisadora responsável, e a outra será fornecida a você de forma on-line. Caso concorde em participar, favor clicar em SIM.

( ) SIM Declaro que fui informado dos objetivos do presente estudo de maneira clara, detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar a decisão da minha participação, se assim o desejar. Recebi uma cópia via on-line deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.
( ) NÃO concordo em participar da pesquisa.

São Paulo, ____ de _____ de _____



_____
Assinatura da Pesquisadora Responsável