

## O papel da sociedade civil na construção de cidades inclusivas

**Amanda Carolina da Silva Vinci**

Mestranda em Direito

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

E-mail: amanda.carolinavinci@outlook.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-9332-9666>

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9810738744808782>

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar a relação entre o direito à cidade e as políticas habitacionais em São Paulo, com foco nas ocupações promovidas por movimentos de moradia nas áreas centrais. Adotou-se abordagem interdisciplinar, combinando análise normativa da legislação urbanística e habitacional com revisão bibliográfica de estudos acadêmicos e documentos oficiais sobre mobilização social e governança participativa. Como resultados, constatou-se que as ocupações respondem a um déficit estrutural de moradia decorrente de processos históricos de marginalização; que instrumentos de democracia participativa exercem papel decisivo na formulação e continuidade de políticas inclusivas; e que o reaproveitamento de espaços urbanos ociosos para habitação de interesse social fortalece a interlocução entre sociedade civil, poder público e iniciativa privada. Ao final, destaca-se a urgência de institucionalizar canais participativos para garantir a perenidade dessas políticas e propõe-se investigar sua aplicabilidade em outras metrópoles brasileiras.

**Palavras-chave:** Direito à Cidade. Políticas Habitacionais. Democracia Participativa. Habitação de Interesse Social.

### 1 INTRODUÇÃO

Este artigo investigará como a interlocução entre sociedade civil organizada e administração municipal pode impulsionar políticas habitacionais em grandes centros urbanos, tomando o centro de São Paulo como estudo de caso, com o propósito de construir cidades mais inclusivas e sustentáveis. Para garantir a efetividade dessas políticas, elas devem ser formuladas em sintonia com uma visão de cidade moderna e progressista, que extrapole o direito à moradia e ao uso do espaço urbano, com vistas a universalizar o acesso à cultura, ao lazer e ao esporte.

A partir dessa perspectiva analítica, o presente estudo se propõe a enfrentar cinco questões fundamentais: as ocupações urbanas são compreendidas como formas de reação à segregação socioespacial das populações periféricas; a configuração institucional e social dos municípios contribui para o fortalecimento – ou o enfraquecimento – do debate e da implementação de políticas habitacionais articuladas; a articulação entre diferentes instituições impacta diretamente na reconfiguração dos grandes centros urbanos; a institucionalização de práticas de governança democrática interfere na representatividade e legitimidade dos governos locais; um projeto-cidade integrador atua como ferramenta potencial na mitigação do déficit urbano de forma estruturante.

Para tanto, consolidará pesquisa bibliográfica de documentos normativos - tratados internacionais, Constituição Federal de 1988, legislação infraconstitucional, em cotejo com dados quantitativos e vasta literatura especializada para demonstrar em que medida o reforço de vínculos associativos locais e de organizações representativas influencia o capital social mobilizado e a consolidação de práticas democráticas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A construção de cidades inclusivas exige análise aprofundada das teorias que relacionam o direito à cidade, a democracia participativa e as políticas habitacionais. O conceito de direito à cidade, formulado inicialmente por Henri Lefebvre (1968), foi ampliado por autores contemporâneos como Rolnik (2016) e Saule Júnior (2016), que o entendem como um direito difuso e coletivo, capaz de garantir não apenas o acesso à moradia, mas também à cultura, ao lazer, ao transporte e aos serviços públicos.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) representa, até os dias atuais, um marco jurídico fundamental ao firmar diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo a partir de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a usucapião especial urbana demonstram como a legislação busca conciliar o direito à moradia com a função social da propriedade (Cafrune, 2016).

A literatura também destaca o papel da sociedade civil organizada na formulação e implementação de políticas públicas. Movimentos sociais de moradia, conselhos participativos, comitês e conferências urbanas são exemplos de práticas de governança democrática que ampliam a representatividade e legitimidade das decisões municipais (Rubin, 1996; Amanajás; Klug, 2018).

São mecanismos que reforçam a ideia de que a cidade deve ser construída de forma coletiva, garantindo a inclusão de grupos historicamente marginalizados, como populações em situação de rua, mulheres, idosos e comunidades LGBTQIAPN+.

No plano internacional, documentos como a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005) e os Princípios de Gwangju (2015) consolidam o direito à cidade como um direito humano emergente, alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 11, que prevê cidades inclusivas, seguras e sustentáveis.

Apesar dos avanços normativos e institucionais, autores como Rolnik (2024) apontam a persistente lacuna entre a legislação e a realidade urbana, marcada pela especulação imobiliária, gentrificação e déficit habitacional. Essa contradição evidencia a necessidade de se buscar meios de fortalecer os canais de participação e de institucionalizar práticas democráticas que assegurem a continuidade das políticas sociais voltadas ao amplo acesso à moradia.

### 3 METODOLOGIA

Este artigo propõe uma revisão integrativa da literatura voltada à compreensão da relação entre sociedade civil organizada, políticas habitacionais e o direito à cidade, tomando como estudo de caso o município de São Paulo. A escolha por esse recorte se justifica pelo protagonismo da capital paulista nos processos de ocupação urbana e pela relevância das mobilizações sociais em torno da moradia digna.

A pesquisa é de caráter exploratório e descritivo para identificar como instrumentos normativos e práticas participativas têm sido aplicados na construção de cidades inclusivas, bem como analisar os impactos das ocupações urbanas no centro de São Paulo.

A amostra compreende instrumentos normativos, notadamente a Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), legislações complementares e tratados internacionais sobre direito à cidade e moradia; obras de autores como Lefebvre (1968), Rolnik (2016, 2024), Saule Júnior (1997, 2016), Cafrune (2016), entre outros que discutem urbanização, políticas habitacionais e democracia participativa; dados colhidos dos repositórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fundação João Pinheiro e organismos internacionais como ONU-Habitat; estudos de caso, a exemplo de programas e iniciativas voltadas à reabilitação de espaços ociosos e ocupações urbanas no centro de São Paulo.

Em que pese a restrição geográfica ao município de São Paulo e a utilização de dados secundários, a análise buscou evidenciar convergências e divergências entre teoria, legislação e prática social na gestão do déficit habitacional na capital paulista.

### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

#### 4.1 O DIREITO À CIDADE E O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA

Há muito se discute o déficit habitacional em uma das maiores metrópoles do mundo, marcada pela miscigenação e pelo multiculturalismo. Ainda assim, a cidade abriga um número crescente de pessoas sem moradia, tendência que se intensifica ao longo dos anos e dos mandatos. Os desafios relacionados à habitação extrapolam as políticas habitacionais, pois há um fator estrutural que inviabiliza a continuidade de políticas públicas voltadas à população em vulnerabilidade social: o déficit de cidade, termo cunhado por Raquel Rolnik (2016).

Por ser entendido como um direito difuso e coletivo, o direito à cidade deve ser exercido em cada metrópole, vila ou cidade institucionalmente organizada como unidade local administrativa distrital, municipal ou de caráter metropolitano, abrangendo o espaço urbano, bem como os arredores rurais ou semirurais que fazem parte do seu território (Saule Júnior, 2016, p. 75).

As definições desse direito foram elásticas para abranger não apenas o mero exercício de uma faculdade, mas o dever – também da própria população – de se pensar em cidades justas, inclusivas e

sustentáveis. Para tanto, o direito à cidade passou a revelar nuances socioeconômicas, tido por um bem essencial comum para a qualidade de vida, e que exige uma conduta positiva do Estado.

O direito à cidade é livre de qualquer forma de discriminação, prima por uma cidadania inclusiva, com maior participação política, que cumpre as suas funções sociais e é composto por elementos fundantes para sua conformação como bem difuso e coletivo, quais sejam, a presença de espaços públicos de qualidade, com igualdade de gênero, diversidade cultural, de economias inclusivas e um ecossistema comum que respeite os vínculos rural-urbanos (Ibid., p. 75).

A relevância desse tema é tão significativa que, no âmbito internacional, o direito à cidade é reconhecido em diversos documentos essenciais para sua compreensão como um direito humano emergente dentro da nova agenda urbana. Entre eles, destacam-se a Carta Mundial do Direito à Cidade (2005), a Carta Europeia dos Direitos Humanos nas Cidades (Saint-Denis, 2000), os Direitos Humanos nas Cidades – Agenda Global (Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU, ou United Cities and Local Governments – UCLG, 2009), a Carta da Cidade do Direito à Cidade (México, 2009) e a Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade, do Fórum Urbano Mundial (2010).

Além disso, documentos como Por um Mundo de Cidades Inclusivas, do Comitê de CGLU sobre a Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos (2013) e Inclusão Social e Democracia Participativa e os Princípios Gwangju para uma Cidade dos Direitos Humanos (2015) reforçam esse debate e sua importância crescente.

No Brasil não foi diferente, pois as disposições sobre o tema ganharam espaço durante a redemocratização do país, quando do aprimoramento, nas esferas jurídica e institucional, do direito à cidade. Nas disposições atinentes ao direito à moradia, o direito à cidade vem garantido, como um antecedente lógico daquele.

No Capítulo da Política Urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, os arts. 182 e 183 serviram de inspiração para a formulação e implementação da política urbana.

Essa política, consolidada na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), tem como princípio fundamental a promoção da dignidade da pessoa humana, orientando diretrizes e ações voltadas para o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, tido até os dias atuais como um marco jurídico no enfrentamento às mazelas urbanas, especialmente aquelas relacionadas à moradia irregular e à ausência de saneamento básico, ações de regularização fundiária e urbanização dos assentamentos informais.

O Estatuto inicia com a disciplina do uso da propriedade urbana do meio ambiente artificial e elenca como principais diretrizes à garantia do direito às cidades sustentáveis, que hoje são um novo role model para o atingimento de urbes plurais, democráticas e progressistas, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Para a concretização de seu desiderato, com o passar dos anos, a Lei nº 10.257/2001 ensejou a criação de instrumentais destinados a privilegiar a posse para fins de moradia, a bem da permanência definitiva dos ocupantes, através de mecanismos para regularização dos imóveis, institutos jurídicos e políticos, dentre os quais destacam-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial, a usucapião especial e o direito de superfície (Cafrune, 2016, p. 192).

As ZEIS são um exemplo claro de como o direito à moradia e o direito à cidade estão umbilicalmente interligados, pois cumprem uma dupla função: além de estabelecer condições especiais para a regularização fundiária de assentamentos de baixa renda, também impulsionam a produção de novas unidades habitacionais sociais por agentes públicos e privados.

A legislação extravagante não se restringiu ao Estatuto. Oito anos depois, vieram a demarcação urbanística e a legitimação da posse administrativas, com a Lei Federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Esse diploma buscou agilizar o procedimento de reconhecimento da situação fática dos assentamentos urbanos, como ocorre com a prescrição aquisitiva pelo meio extrajudicial e com as concessões e o direito de superfície.

Todo esse cabedal normativo permitiu a instrumentalização de uma melhor gestão do espaço urbano, especialmente a partir da edição do referido plano diretor, procedimento este acompanhado da participação popular ao longo do processo de elaboração da política urbana, da concepção da gestão da política urbana, à sua implementação, mediante legislações específicas municipais.

Com o tempo, vieram outros instrumentos valiosos para assegurar a gestão social e estratégia dos espaços urbanos, voltados à administração democrática do território, dentre os quais destacam-se as conferências, os conselhos e as audiências públicas para promover a interlocução entre governos locais e sociedade civil e propiciar “a apropriação e o reconhecimento institucional da realidade social e cultural local para a constituição das regras, procedimentos e instrumentos destinados a tornar efetivo o direito à cidade” (Saule Júnior, 1997, p. 42).

Para que esses dois polos interajam de forma eficaz, é essencial fortalecer os canais de comunicação, sempre o primeiro passo nesse processo. Como destaca Rubim (1996, p. 75), viver nos grandes centros urbanos significa, necessariamente, estar inserido em múltiplas dinâmicas comunicativas.

Dessa forma, não basta apenas dar voz às populações locais, é fundamental ouvi-las. A importância das relações interpessoais dentro dos grupos organizados reside exatamente nisso, pois ampliam e fortalecem a convivência territorializada em diferentes espaços da cidade, cada um com suas próprias demandas e especificidades.

## 4.2 A POLÍTICA HABITACIONAL ALIADA À GESTÃO URBANÍSTICA

Cronologicamente, o processo de urbanização brasileiro se acelerou a partir da segunda metade do século XX, ancorando-se num crescimento populacional expressivo. De acordo com estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para o Relatório brasileiro Habitat III, entre 1960 e 2010, a urbanização cresceu 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas vivendo nas cidades. Percentualmente falando, em 1970, a população urbana era de 56%; em 1996, de 78,4%; em 2010, de 84,4% (IPEA, 2016).

Mas a urbanização em ascensão, aliada ao crescimento desordenado das cidades, sobretudo nos países ainda em desenvolvimento, gerou consequências e desafios, especialmente nos grandes centros, em que se observou a segregação, a informalidade e a marginalização de alguns estratos sociais fazendo da cidade um ambiente praticamente particular, para uma camada muito restrita da população.

A rápida expansão não planejada de municípios e cidades significa um número cada vez maior de pessoas pobres e vulneráveis vivendo em condições precárias, sem espaço de moradia adequado ou acesso a serviços básicos como água, saneamento, eletricidade e serviços de saúde.

Significa dizer que a periferia acessa espaços de cultura, lazer e desporto, majoritariamente, na condição de prestadores de serviço, ou atravessam esses meios a caminho do trabalho e deste para a casa. Não existe, portanto, integração, pertencimento e participação para aqueles que não vivem a cidade, mas apenas trabalham para mantê-la em funcionamento em benefício de uma parcela da sociedade que efetivamente ocupa e usufrui desses espaços.

No intento de encurtar as distâncias entre as regiões periféricas e os grandes centros, onde a cidade efetivamente acontece, durante os anos 2000, passou-se a refletir acerca da edição e execução de políticas públicas de infraestrutura urbana no país, sobretudo para viabilizar o exercício ao direito à moradia digna.

As grandes cidades, normalmente, enfrentam diferentes tipos de desafios para inserir-se nos espaços econômicos globais, para garantir à população o bem-estar mínimo, necessário à consolidação da convivência democrática competitivas, conforma assinala Borja (1996, p. 82), quais sejam, a infraestrutura, qualidade de vida, integração social e governabilidade.

Essa tomada de consciência leva os agentes econômicos a traçarem objetivos e a realizar atos compatíveis com o governo local e de caráter coletivo. Para estar em dia com essa exigência, é necessário haver um projeto de cidade, que pode ser desenhado a partir da transformação da infraestrutura urbana, o que facilitaria a passagem do modelo industrial tradicional ao de centro terciário qualificado, de modo que a liderança local, seja ela política ou não, deve estar presente e contribuir para a construção de uma liderança conjunta.

#### 4.3 MORADIA PARA QUEM CONSTRÓI A CIDADE

Na esfera internacional, o documento precursor a tratar dessa matéria surgiu em 1948, cuida-se da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que enuncia o direito à moradia, enunciado no §1º, do art. 25, segundo o qual toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (Nações Unidas, 1948).

Em 1966, adotou-se o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), cujo art. 11, § 1º consagra o direito à habitação ao reconhecer a todas as pessoas o direito a um nível de vida adequado e à melhoria contínua de suas condições de existência. O Brasil internalizou esse compromisso em 6 de julho de 1992, por meio do Decreto nº 591.

Nacionalmente, a política habitacional no país foi se desenvolver entre os anos de 1940 e 1960, a partir dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, a Fundação da Casa Popular e a criação do Banco Nacional de Habitação (Rubin; Bolfe, 2014).

O tratamento do tema moradia, no plano constitucional, conforme a Carta de 1988, encontra-se, previsto especialmente no art. 6º, especificadamente tratado, nos termos do art. 23, inciso IX, que atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, competência comum para a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

A importância do direito à moradia, sobretudo digna, está entre os direitos sociais desde a Emenda Constitucional nº 26/2000, que acresceu tal direito subjetivo à categoria de prerrogativa social. Tal e qual o direito à cidade, o direito à moradia demanda uma postura positiva do ente público ao figurar como uma prerrogativa do particular.

A promulgação do Estatuto da Cidade representou um dos grandes marcos na consolidação do direito à cidade, reafirmando seu compromisso com o direito à moradia também. Para concretizar os mandamentos constitucionais, foi criado, em 2003, o Ministério das Cidades, com a missão de centralizar o financiamento e a execução de políticas essenciais para o desenvolvimento urbano. Entre suas principais áreas de atuação, destacam-se a habitação, a regularização fundiária, o planejamento urbano, o transporte, a mobilidade e o saneamento, a gestão integrada das cidades e a promoção de condições dignas de vida para a população.

No mesmo ano em que foram criadas as Conferências das Cidades e o Conselho das Cidades, instrumentos de gestão estratégica e democrática das políticas urbanas federais que passaram a discutir também a questão da moradia, deu-se início a um processo de fortalecimento da participação social no desenho de políticas habitacionais.

Esse marco participativo foi reforçado em 2005, com a Lei nº 11.124 (iniciativa popular), que

instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o correspondente Fundo (FNHIS), estabelecendo diretrizes e recursos para a garantia de moradia digna e o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda.

Por meio da referida lei, instituiu-se a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades coordenou a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), como um instrumento para a implementação da nova Política Nacional de Habitação (PNH).

Ainda foram organizados debates regionais e setoriais, inclusive para acompanhamento direto dos representantes do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS). O PLANHAB representou não apenas um divisor de águas na política habitacional, mas representou, para a época, um verdadeiro exercício de cooperação social e política, estruturado com a contribuição de diversas instâncias participativas.

Esse processo de participação institucional fortaleceu o diálogo político e desencadeou mudanças estruturais no panorama macroeconômico brasileiro: elevou a renda média, motivou ações federais para mitigar os efeitos da crise financeira global e alavancou o crescimento do crédito e dos investimentos no setor habitacional. Esses fatores garantiram o êxito de uma política de habitação de longo prazo, voltada especialmente às famílias de baixa renda mediante revisões periódicas e articulação com instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro do governo.

Em 2007, foi a vez da Lei nº 11.445/2007 criar as diretrizes nacionais para o saneamento básico. No mesmo ano foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que contemplou projetos voltados à infraestrutura social e urbana, abrangendo áreas como habitação, saneamento, mobilidade, redução de riscos e recursos hídricos.

Em 2009, foi implementado o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), reestabelecido pela Lei nº 14.620/2023, para expansão do estoque de moradias para suprir as necessidades habitacionais, especialmente das famílias de baixa renda; melhorar as condições das moradias já existentes, corrigindo inadequações relacionadas à posse do imóvel, estrutura, saneamento, infraestrutura e serviços públicos; incentivar a modernização da construção civil e a inovação tecnológica, promovendo a redução de custos, a sustentabilidade ambiental e a qualificação da produção habitacional para ampliar o alcance do Programa; fortalecer as instituições envolvidas e capacitar agentes públicos e privados; e fomentar a participação de micro e pequenas empresas, microempreendedores individuais da construção civil e entidades privadas sem fins lucrativos nas ações do programa.

No ano seguinte, entrou em vigor a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, seguida pela Lei nº 12.587/2012, responsável pela Política Nacional de Mobilidade Urbana. Juntas, essas legislações viabilizaram dois importantes programas de financiamento, destinando recursos expressivos ao desenvolvimento das cidades e à implementação de ações estratégicas para a sustentabilidade



urbana.

Apesar do extenso aparato legislativo e operacional, a realidade urbana continua distante de atender às necessidades da população (Rolnik, 2016). Assim, essa desconexão evidencia a fragilidade das políticas públicas e abre espaço para a ascensão de organizações sociais e movimentos por moradia, que reivindicam mudanças estruturais na forma de viver e ocupar a cidade.

Cafrune (2016) ressalta que a apropriação dos espaços urbanos por todos os habitantes não é apenas um direito, mas uma necessidade urgente. Esses territórios devem ser reconhecidos como espaços de diversidade, fortalecimento das relações comunitárias, lazer e exercício pleno da cidadania, não como meros cenários da exclusão sistemática.

São nesses espaços que os excluídos do processo de planejamento e construção das cidades, como migrantes e refugiados, mulheres, jovens, idosos e pessoas com deficiência, as populações de rua, indígenas e população LGBTQIAPN+, exercem sua cidadania e reivindicam o direito à cidade (Amanajás; Klug, 2018).

A expectativa é a de que até 2030 o desenho dos espaços públicos socialmente inclusivos e seguros contribuam para a redução das desigualdades urbanas e da criminalidade. O ODS nº 11 tem precisamente esse desiderato, qual seja, a construção de cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis. No entanto, com apenas cinco anos pela frente, esse cronograma soa mais programático do que factível, sobretudo porque ainda faltam respostas práticas sobre como converter excluídos e invisibilizados em cidadãos de pleno direito.

Ao mesmo passo em que pactuamos metas globais, permanece o desafio de traduzir essas diretrizes em políticas e projetos concretos que, no cotidiano da cidade, promovam a efetiva participação e o reconhecimento daqueles que até hoje vivem à margem do espaço urbano.

#### 4.4 VIDAS À MARGEM E ESPAÇOS OCIOSOS

O direito à moradia é muito mais do que um simples abrigo: é o lar onde brotam nossos sonhos, onde nos sentimos vistos, seguros e plenamente humanos. Para fins de recorte metodológico, esse artigo se restringirá ao município de São Paulo, que ainda enfrenta severas e seculares dificuldades na implementação de políticas habitacionais perenes, razão pela qual ainda concentra um déficit habitacional expressivo.

Não por outra razão, é uma das municipalidades que contempla um dos maiores coeficientes de pessoas em situação de rua, muito motivada por alguns fatores em especial: a gentrificação, a criminalização das populações periféricas, a especulação imobiliária, e ainda bastante marcado por um histórico de exclusão social cujos fatores já identificados apontam para óbices das mais diversas ordens, associados às políticas neoliberal da macroeconomia e reservas orçamentárias, por exemplo.

Diante desse cenário de exclusão social e desafios estruturais que marcam profundamente o

município de São Paulo, tornou-se urgente a adoção de medidas capazes de reverter esse quadro e promover um desenvolvimento urbano mais inclusivo.

Foi nesse contexto que, em novembro de 2003, foram instituídos o Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro de São Paulo e a Coordenação Executiva Ação Centro, em parceria com a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), que objetivava a coordenação geral das ações de todos os setores do governo, bem como a abertura para uma gestão compartilhada com a sociedade civil de maneira mais ampla, e criada a Agência de Desenvolvimento do Centro de São Paulo, vinculado à Diretoria de Desenvolvimento da EMURB.

A estruturação do Programa de Reabilitação Ação Centro partiu da leitura dos principais eixos de enfrentamento em termos de déficit habitacional no município de São Paulo. Em estudo realizado no início dos anos 2000, quando da edição do Programa, o primeiro foi deslocamento das elites e a popularização do centro, processos concomitantes à degradação do quadro construído e à perda da identidade afetiva da memória e da história paulistana.

Com o tempo, verificou-se a incapacidade do centro no sentido de oferecer espaços terciários da qualidade exigida pelo mercado, a desqualificação do espaço público e a deterioração dos imóveis históricos reforçou a existência de edifícios vazios nos andares superiores e ocupados apenas no térreo.

Para a época (2002), foi de especial destaque o convênio assinado pelo Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal, o Sinduscon (Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo), o Secovi (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo), a ASBEA (Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura), o IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), para produzir habitação social, bem como a utilização dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) destinados ao financiamento de reformas de edifícios no centro para produção de apartamentos (Somekh, 2006, p. 268).

Posteriormente, o Programa Morar no Centro e os Perímetros de Recuperação Integrada do Habitat (PRIH), desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Habitação, promoveram a recuperação de edifícios e áreas históricas na área. Com isso, transformou-se o perfil socioeconômico da população, o que ensejou a discussão entre os setores público e privado acerca das diretrizes para uma estratégia econômica do centro.

Na região permaneceram importantes instituições jurídicas, além de polos de comércio popular e ruas especializadas, e ali se instalou a sede do Poder Municipal, o que deu impulso à oferta de serviços de lazer, cultura e turismo. Ainda assim, em termos de habitabilidade, há uma carência muito expressiva.

Os dados mais recentes da Fundação João Pinheiro (FJP), de 2022, mostram que mais da metade do déficit habitacional no país, que totaliza 6.205.314 domicílios, ou seja, 52% ou 3.242.780 domicílios, está diretamente relacionado ao custo do aluguel. Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), especialmente na região central, essa porcentagem chega a quase 70%, segundo dados divulgados neste ano pela FJP.

Historicamente, a política habitacional no Brasil tem se concentrado na construção de casas próprias, com juros subsidiados, como no caso do Minha Casa, Minha Vida. Contudo, mesmo com subsídios que chegam a 95%, como no caso da Faixa 1 do programa, muitos grupos sociais, vivendo no limite, não conseguem pagar as prestações. Esses grupos ganham o suficiente para sobreviver no dia a dia, mas não para cobrir os custos de uma moradia financiada, o que faz com que os programas acabem beneficiando faixas de renda mais altas (Rolnik, 2024).

Essa dificuldade em arcar com o aluguel reflete-se também na capacidade das famílias de manter o pagamento das prestações de imóveis financiados. Entre aquelas incluídas no programa MCMV, Faixa 1, voltado para a população com renda bruta mensal de até R\$ 2.640,00 (dois mil seiscentos e quarenta reais), muitas enfrentam grandes obstáculos para honrar os compromissos financeiros.

Isso evidencia que o problema habitacional não se limita à escassez de unidades disponíveis, mas sim à falta de condições para que essas moradias, sejam produzidas por políticas públicas ou pelo mercado, sejam efetivamente acessíveis para a parcela da população que mais necessita.

Entendemos que o mercado deve incumbir-se de atender a demanda solvável, assim como a população de baixa renda deve ser atendida pelo Poder Público (Somekh, 2006, p. 268). Com base na compreensão de que a legislação urbanística é desarticulada, tornando-se um instrumento não efetivo de regulação.

Nesse contexto surgem as habitações de interesse social, com o propósito de garantir o direito à moradia para famílias que vivem em áreas urbanas e possuem renda mensal de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Além de atender a essa necessidade fundamental, a habitação está diretamente ligada ao desenvolvimento econômico, à geração de emprego e renda, e à melhoria das condições de vida da população urbana (Brasil, 2023).

Rememore-se que os precursores das iniciativas para programas de HIS, além do Programa MCMV, o Programa Morar no Centro, destinado a garantir a moradia social na área central e a atrair novos moradores da classe média para o local, foi concebido de forma articulada com o Programa Ação Centro para a reabilitação do centro de São Paulo, reorganizando o anterior PROCENTRO, reformulado em 2001, que previa definir diretrizes gerais para a área central e que vinha obtendo resultados limitados de intervenção (Somekh, 2006, p. 266).

Para garantir seus objetivos, o programa Morar no Centro desdobrou-se nas seguintes ações e subprogramas: provisão habitacional; reforma e reciclagem de prédios para habitação; locação social; melhorias em cortiços; o PRIH; projeto especial Parque do Gato e aplicação de novos instrumentos urbanísticos.

A demanda por provisão habitacional foi enfrentada mediante parceria da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) em conjunto com a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB),

a Caixa Econômica Federal (CEF) e movimentos sociais atuantes no centro. Considerando-se, por um lado, a pequena oferta de terrenos e, por outro, o grande número de edifícios vazios e abandonados existentes na região, optou-se por intervenções de reforma desses edifícios, preferencialmente à construção de novos.

Os movimentos sociais já vinham operando o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da CEF dirigido ao atendimento de famílias com renda de até seis salários-mínimos, mediante arrendamento durante 15 anos, ao final dos quais o morador tem opção de compra do imóvel. Para conseguir atender as famílias de menor renda, a SEHAB negociou recursos federais específicos para subsídio, criou isenções de taxas e incentivos para a redução de custos.

As ações da SEHAB no centro, organizadas pelo PRIH, não se limitaram à produção de moradias: também promoveram melhorias em cortiços, recuperação do patrimônio histórico e dos espaços públicos e a oferta de programas culturais, de saúde, educação e geração de renda. Esse modelo integrado visava elevar a qualidade de vida e de trabalho dos moradores mais pobres.

A atuação conjunta confere efetividade a boas ideias em termos de políticas habitacionais, a maioria já pensada e já posta em prática. Por outro lado, o que macula a efetividade desses programas é, precisamente, a descontinuidade, a falta de compromisso com a perenidade e manutenção da política urbana, até porque, é consabido que muitas dessas ações acabam sendo utilizadas para promoção pessoal de governantes que, ao final dos mandatos, apenas evidenciam que tudo se tratava de um projeto de governo, não municipal. Fator este que concorre para a manutenção dos índices elevados de pessoas sem casa.

#### 4.5 DAS POLÍTICAS URBANAS HABITACIONAIS: SER, ESTAR E PERMANECER

O valor de uso dos espaços, do encontro, das e pelas simultaneidades, de si e do outro, do viver junto (Oliveira; Neto, op. cit., p. 7). Reconhecido por várias nações, eleva-se esse direito à categoria universal de direito dos indivíduos, característica inata aos direitos de fundamentais. Cidades e moradias moldam nossa identidade, sendo essenciais para o acesso à educação, a oportunidades de emprego, a uma vida saudável e para o fortalecimento do engajamento comunitário.

Por essa razão, a moradia adequada, enquanto direito humano universal, deve ocupar o centro da política urbana e ser considerada parte integrante do direito a um padrão de vida digno, algo que vai muito além de simplesmente ter quatro paredes e um teto. Para que uma casa seja adequada, é preciso levar em conta muitos fatores: onde está localizada, sua acessibilidade e a disponibilidade de serviços básicos como água, saneamento e drenagem.

Há um sem-número de obstáculos a serem superados pela Administração, dentre os quais destacam-se a necessidade de encontrar respostas integradas e não-setoriais para os problemas moradia; a configuração de novos espaços e mecanismos que estimulem a participação política, facilitem a relação entre administrações e administrados e promovam a organização dos grupos sociais.

Segundo o Observatório Urbano Global da ONU-Habitat, as moradias públicas representam menos de 15% do total de unidades habitacionais, tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, nas últimas duas décadas, o valor da moradia disparou, empurrando famílias de baixa renda cada vez mais para as periferias em busca de opções financeiramente viáveis. Esses indicadores demonstram, de forma clara, que o modelo de mercado imobiliário vigente não conseguiu oferecer habitação acessível aos mais pobres.

Além disso, acessar e assegurar terrenos bem localizados, especialmente em grandes cidades como São Paulo, onde vastas áreas urbanas têm sido sistematicamente excluídas das oportunidades de desenvolvimento de infraestrutura, também assume relevo especial do ponto de vista ambiental também.

Os debates sobre descarbonização têm destacado a necessidade primordial de se afastar dos padrões de desenvolvimento que promovem a expansão urbana com uso intensivo de carbono e geram dependência de combustíveis fósseis (Frediani; Cociña, 2024). A expansão urbana pode levar a um aumento das emissões devido ao transporte e à construção de infraestrutura, além de poder levar à contaminação da água e ao desmatamento.

Um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento mostra que, no Brasil, o gasto médio das famílias com itens como transporte e outros serviços pode ser até 45% maior para as famílias residentes nas periferias das cidades do que para as residentes nas áreas centrais. A realocação de moradias tende a ser menos sustentável do que os programas de melhoria no local, além de piorar as condições sociais e econômicas dos deslocados (Duren, 2017).

Nos últimos anos, grupos habitacionais desenvolveram projetos para melhorar, regularizar e garantir a locação de edifícios ocupados no centro de São Paulo por meio de iniciativas de modernização. Esses projetos foram idealizados ainda sob a égide do programa MCMV, que apoiou o desenvolvimento de projetos habitacionais de autogestão liderados por movimentos sociais em colaboração com consultores técnicos.

Além de projetos de modernização e de novas moradias, para promoção de programas de melhoria no local como forma de priorizar a localização, uma outra estratégia coletiva dos movimentos sociais é a otimização dos recursos para promover a energia limpa e o uso mais sustentável de materiais, além de reduzir o custo de vida e as despesas dos moradores de habitações sociais.

Pesquisas em assentamentos de baixa renda mostram que a implementação de iniciativas de eficiência energética saudáveis e de baixo custo (WHO, 2014) não apenas reduziu o consumo de eletricidade e as emissões de dióxido de carbono, mas também resultou em economias anuais substanciais para as comunidades.

São essas experiências que contribuem para esforços mais amplos liderados pelos movimentos sociais de moradia e pelos consultores técnicos que trabalham com eles, os quais estão constantemente

buscando maneiras de inovar com materiais e recursos de construção para tornar a moradia mais acessível e sustentável.

## 5 CONCLUSÃO

A moradia adequada é um direito humano universal, devendo ocupar o centro das políticas urbanas e das cidades. Atualmente, mais da metade da população global vive em áreas urbanas, e estima-se que aproximadamente um quarto desses habitantes resida em favelas ou assentamentos informais, regiões marcadas por condições precárias de moradia.

Em geral, essas pessoas não tiveram acesso a oportunidades de trabalho decente que lhes permitam obter uma renda compatível com os elevados custos de se viver no centro, onde se concentram seus respectivos locais de trabalho. Como resultado, essa parcela da população torna-se mais vulnerável a remoções forçadas, o que pode levá-las a enfrentar a situação de rua.

Um dos maiores desafios da nossa democracia pode estar relacionado exatamente à realidade institucional e social dos municípios, seja pela fragilidade dos mecanismos locais de garantia dos direitos de cidadania e o alto grau de desigualdades sociais, seja pelo padrão de cultura cívica existente, que bloqueia a conformação de esferas públicas e a participação da sociedade, incidindo, portanto, sobre as possibilidades de interação entre governo e a sociedade.

A governança democrática os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam agendas de inclusão social ampliam a participação social nos processos decisórios em matéria de políticas urbanas e habitacionais, que demandam coerência e continuidade para perseguir a acessibilidade, independentemente do preço dos terrenos.

A transformação dos centros urbanos emerge da convergência de fatores essenciais: o alinhamento e a cooperação entre atores públicos e privados, a configuração de uma liderança política e cívica eficaz e o consenso entre os cidadãos para impulsionar o progresso sociocultural da cidade. Dessa forma, o projeto não só se apresenta como uma resposta para desafios sociais e humanitários, mas também como um instrumento poderoso para o desenvolvimento local.

É provável que questões decisivas que devem ser hoje enfrentadas pelas cidades latino-americanas venham a ser abordadas e resolvidas com os atores urbanos, i.e., articulação de agentes públicos e privados; criação de espaços públicos qualificados; reconstrução da cultura cívica; reforma político-administrativa para tornar mais eficientes e mais participativos os governos locais e, sobretudo, modernização da infraestrutura urbana.

A institucionalização de práticas de governança democrática e o êxito de experiências locais na formulação de políticas públicas responsivas dependem diretamente da forma como se estruturam os

arranjos institucionais, que devem: (i) barrar o clientelismo e a captura das esferas públicas por interesses corporativos e particularistas, por meio de procedimentos transparentes e da propagação de uma cultura democrática capaz de sobrepor-se à política não democrática; (ii) fomentar estruturas horizontais de participação, capazes de gerar capital social; (iii) empoderar grupos em situação de vulnerabilidade, reduzindo o impacto das relações assimétricas de poder; (iv) fortalecer os vínculos associativos, as mobilizações e as organizações representativas locais, incentivando a interação entre os diversos atores na esfera pública.

A definição de um plano estratégico deve construir e/ou modificar a imagem que a cidade tem de si mesma e a que se tem dela no exterior. Na medida em que é uma resposta a uma sensação de crise, que é resultado da vontade de entrar em novos espaços econômicos e culturais globais e que pretende integrar uma população que se sente, muitas vezes, excluída ou pouco considerada, o projeto-cidade é um projeto de comunicação e de mobilização cidadão e de promoção interna e externa da urbe.

## REFERÊNCIAS

- AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cezar (org.). A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para a sua construção e desafios à sua implementação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. p. 29–44. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180529\\_a\\_nova\\_agenda\\_urbana\\_e\\_o\\_brasil\\_cap02.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil_cap02.pdf). Acesso em: 12 abr. 2025.
- BORJA, Jordi. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: FISCHER, Tânia (org.). Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 79–99.
- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 2 maio 2025.
- BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em: 2 maio 2025.
- BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: 2 maio 2025.
- BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 2 maio 2025.
- BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 2 maio 2025.
- BRASIL. Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso em: 2 maio 2025.
- BRASIL. Lei n. 14.620, de 13 de julho de 2023. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/L14620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/L14620.htm). Acesso em: 2 maio 2025.
- BRASIL. Governo Federal. O que é habitação de interesse social. Brasília, 21 mar. 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/desenvolvimento-regional/reabilitacao-de-areas-urbanas/8-o-que-e-habitacao#:~:text=Habita%C3%A7%C3%A3o%20de%20interesse%20social%20%C3%A9,mil%20reais\)%2C%20associado%20ao%20desenvolvimento](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/desenvolvimento-regional/reabilitacao-de-areas-urbanas/8-o-que-e-habitacao#:~:text=Habita%C3%A7%C3%A3o%20de%20interesse%20social%20%C3%A9,mil%20reais)%2C%20associado%20ao%20desenvolvimento). Acesso em: 1 maio 2025.
- CAFRUNE, Marcelo. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, v. 4, n. 1, p. 185–206, jan.–jun. 2016.
- DUREN, Nora Libertun de. La carga de la vivienda de interés social: comparación entre hogares de la periferia e do centro em cidades de Brasil, Colômbia e México. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, jun. 2017. (Documento de Trabalho IDB-WP-812). Disponível em: <http://www.iadb.org>. Acesso em: 25 maio 2025.



FREDIANI, Alexandre Apsan; COCIÑA, Camila. Movimentos sociais promovem direito à moradia com baixo carbono. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, 4 mar. 2024. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/movimentos-sociais-direito-a-moradia-baixo-carbono/>. Acesso em: 10 maio 2025.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de; NETO, Manoel Lemes da Silva. Do direito à cidade ao direito dos lugares. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/26123/24355>. Acesso em: 12 abr. 2025.

ROLNIK, Raquel (org.). Como fazer valer o direito das mulheres à moradia? São Paulo: FAU/USP, 2012. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2012/01/guia-mulheres-PT.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2025.

ROLNIK, Raquel. Repensando o déficit habitacional e as políticas habitacionais no Brasil. São Paulo: LabCidade, 28 ago. 2024. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/deficit-habitacional-politicas/>. Acesso em: 2 maio 2025.

RUBIM, Albino. Metrópole: lugar de conviver, televiver e ciberviver. In: FISCHER, Tânia (org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 73–76.

RUBIN, Graziela Rossato; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. *Ciência e Natura*, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201–213, mai.–ago. 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Poliarquia em 3D. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, 1998.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. Porto Alegre: Fabris, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 15, p. 73–76, jul.–dez. 2016. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU\\_n15\\_Direito.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU_n15_Direito.pdf). Acesso em: 12 abr. 2025.

SOMEKH, Nadia. Projetos urbanos/utopias realizáveis: o caso do centro de São Paulo. In: GASPAR, Ricardo; AKERMAN, Marco; GARIBE, Roberto (orgs.). *Espaço urbano e inclusão social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001–2004)*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. p. 261–281.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global report on urban health*. Geneva: World Health Organization, 2014. Disponível em: [https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44705/9789241502290\\_eng.pdf](https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44705/9789241502290_eng.pdf). Acesso em: 25 maio 2025.