

CRISE URBANA NAS METRÓPOLES E A URGÊNCIA DE HABITAÇÃO SOCIAL

Perspectivas entre Rio de Janeiro e Nova Iorque

*URBAN CRISIS IN METROPOLISES AND THE
URGENCY OF SOCIAL HOUSING
Outlines between Rio de Janeiro and New York*

Ethel Pinheiro¹ e Maria Lucia Vianna Pecly²

Resumo

Entender a complexidade das grandes cidades por meio de seus dilemas prementes é um dos caminhos para a proposição de soluções no campo da arquitetura e urbanismo. O enfoque na questão do aumento da vulnerabilidade socioeconômica, em especial de pessoas em situação de rua, tornou-se o propulsor deste artigo, que tem por objetivo discutir a crise urbana a partir da falta de respostas públicas adequadas quanto à moradia e a partir de direitos inalienáveis de todo ser humano. Por meio de análise bibliográfica e dados angariados em pesquisa de campo realizada no Rio de Janeiro e Nova Iorque em 2024 e 2025, este trabalho demonstra alguns aspectos que permitem evidenciar uma crise urbana metropolitana e ações de baixo para cima, que tem sido realizadas por associações para soluções em habitação, mirando o crescimento democrático e a implementação de justiça social em duas grandes cidades capitalistas ocidentais.

Palavras-chave: população em situação de rua; habitação social; políticas públicas; ativismo.

Abstract

Understanding the complexity of large cities through their pressing dilemmas is one way to propose solutions in the fields of architecture and urban planning. Focusing on the increasing socioeconomic vulnerability, especially among unhoused individuals, has become the driving force behind this article, which aims to discuss the urban crisis based on the lack of adequate public responses regarding housing and the inalienable rights of every human being. Through bibliographic analysis and data collected from field research conducted in Rio de Janeiro and New York in 2024 and 2025, this work demonstrates some aspects that highlight a metropolitan urban crisis and the bottom-up actions that have been carried out by associations for housing solutions, aiming for democratic growth and the implementation of social justice in two major Western capitalist cities.

Keywords: unhoused people; social housing; public policies; activism.

¹ Doutora em Arquitetura pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura (PROARQ UFRJ/2010), Mestre em Arquitetura pelo mesmo programa (PROARQ-UFRJ/2004), Arquiteta e Urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ (FAU UFRJ/2001), docente da FAU/UFRJ e docente permanente do PROARQ/UFRJ, Cientista do Nosso Estado FAPERJ e Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - PQC.

² Doutora em Arquitetura pelo Programa de Pós-graduação em Urbanismo (PROURB UFRJ/2012), Mestre em Arquitetura pelo mesmo programa (PROURB-UFRJ/2004), Arquiteta e Urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ (FAU UFRJ/1987), docente da FAU/UFRJ e docente permanente do PROARQ/UFRJ.

Introdução

A manutenção da vida cotidiana nas cidades, em especial nas grandes, exige estratégias articuladas entre planejamento urbano-arquitetônico, atenção social, jurídica, política, entre tantas outras ações, de modo a superar as dificuldades e os problemas que acompanharam o desdobramento da Revolução Industrial pelo mundo, as grandes revoluções digitais e suas consequências para o habitar humano.

Alguns dos desdobramentos imediatos da aceleração da produção e das mudanças estruturais urbanas, no contexto de cidades capitalistas, em especial após as grandes guerras mundiais (início e meados do século XX), foram os grandes movimentos reivindicatórios da classe operária, que consequentemente atribuíram reconhecimento dos direitos individuais e demonstraram a necessidade constante de luta por justiça social, diante do crescente número de pessoas vivendo precariamente nas cidades. No conjunto desses grandes movimentos, que até hoje florescem em tipos e variedades de reivindicações, a ideia de cidade se rearticulou após a década de 1960 e – como traço contemporâneo – passou a buscar uma interseção entre o bem-estar social, a vida coletiva e o desenvolvimento econômico e urbanístico, como modelo de um novo Estado, longe do chamado Estado Mínimo.

Nessa estrutura interpretativa das cidades pós-guerras surge também o conceito de Capitaloceno, que permeia todas as discussões deste artigo, uma vez que desloca a análise das crises atuais para os regimes históricos de acumulação capitalista. A questão central, nesse ponto de vista, deixa de ser: *Como o ser humano transformou o Planeta*, para tornar-se: *Quais formas de produção, consumo, exploração e urbanização produziram essa transformação*. A degradação ambiental, as mudanças climáticas e a exaustão dos territórios não são, assim, efeitos colaterais de um desenvolvimento comum, mas componentes estruturais da reprodução capitalista contemporânea.

As cidades contemporâneas deixaram de ser, neste sentido, o palco da acumulação para tornar-se um de seus maiores mecanismos de assimetrias. A financeirização do espaço urbano, a valorização imobiliária, a transformação da moradia em ativo financeiro e a expansão desigual das infraestruturas urbanas fazem da produção do espaço uma condição da reprodução capitalista, que traz à tona o conceito de descartabilidade como base de um capitalismo contemporâneo que produz sujeitos não funcionais aos circuitos hegemônicos de acumulação. Nesse contexto de crescimento urbano desordenado e maquinado, a consequência imediata tem sido o aumento da situação subumana de milhares de pessoas, que por falta de emprego e moradia sobrevivem nas ruas das metrópoles, em espaços físicos sem condições sanitárias básicas ou em áreas de risco, reforçando o racismo ambiental e exacerbando as diferenças sociais.

A falta de moradia digna, no contexto do século XXI é, portanto, um dos maiores dilemas urbanos. Neste sentido, é imperativo colocar a moradia como um direito inalienável, tanto como segurança na posse de algum imóvel, quanto na disponibilidade de serviços, infraestrutura e acessibilidade nas cidades contemporâneas.

A defesa pela moradia digna foi reconhecida e implantada desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DDH), sendo um direito social garantido pela Constituição Federal brasileira, especificamente no artigo 6º, que o lista como um dos direitos sociais fundamentais, juntamente com educação, saúde, trabalho e outros. Isso significa que todo cidadão brasileiro tem direito a uma habitação adequada, segura e digna, com condições mínimas de salubridade e conforto. O artigo 25 da DDH estabelece o seguinte:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis. (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

Vários tratados internacionais trouxeram aos países a obrigação de promover e proteger o direito à moradia digna, após a DDH, como ação vinculada às propostas de construção de soberania e justiça social. Os direitos sociais, conhecidos como os direitos de segunda geração, foram consagrados como direitos fundamentais na passagem do Estado Liberal para o Estado de Bem-estar social, também conhecido como *Welfare State*, como publicado pelo JusBrasil em 2014.³

O Decreto 591 de 06/07/1992⁴, que institui o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (1996), traz o reconhecimento do direito de toda pessoa à moradia adequada e torna os Estados comprometidos a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito:

Art. 11 - Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1996).

O problema latente de falta de habitação adequada nas metrópoles, portanto, e em especial no Rio de Janeiro e em Nova Iorque – utilizados como quadro de análise comparativa neste artigo, em razão de pesquisas desenvolvidas nos dois estados – é uma resposta direta à ausência de políticas públicas adequadas e de políticas centradas no interesse coletivo, que acabam por negligenciar os direitos de diversas comunidades em situação de vulnerabilidade, assim como evidenciam o cenário atual bastante inóspito para o crescimento adequado das cidades.

Este artigo visa apresentar, portanto, como suporte para a compreensão desse estado de deficiência urbana, os dados coletados no Rio de Janeiro entre 2024 e 2025 por densa pesquisa de campo, realizada com apoio de fomento institucional, e em Nova Iorque, em 2025 – durante o período pós-doutoral de uma das autoras e a participação na Semana do Clima e Justiça Social, em Nova Iorque, por ambas⁵.

Para isso, utiliza-se uma abordagem teórico-metodológica sensível, baseada no georreferenciamento de pessoas em situação de rua, em ambas as cidades. A proposta comparativa tem base no projeto de pesquisa intitulado “Cartografias Afetivas de uma Cidade Invisível. Mapeamento sensível dos espaços habitados por corpos de/na rua”, desenvolvida por Pinheiro (2023), com apoio FAPERJ e CNPq, e pela pesquisa “Urban Design Code”, em desenvolvimento desde a defesa da Tese de Pecly (2012), ambas ancoradas na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Comparar e tratar essas duas cidades como situações alinhadas para a compreensão do déficit habitacional e aumento da pobreza é a base que estrutura a ideia central deste artigo: enunciar uma crise proporcionada pelo capitalismo, entre tantas outras questões, e apresentar

alguns movimentos civis que tem se encarregado de manter a luta pela moradia como um ideal de vida urbana, nessas metrópoles.

A pesquisa “Cartografias Afetivas de uma Cidade Invisível” tem por meta incrementar o escopo de metodologias para a abordagem de espaços públicos de uso coletivo, buscando delinear e analisar a configuração espacial de espaços intitulados “invisíveis”, uma vez que são fabricados por pessoas em situação de rua. Já a pesquisa “Urban Design Code” tem como objetivo compreender como o processo de codificação pode ser usado como ferramenta na construção de parâmetros de qualidade para a prática e o ensino de projeto de habitação social no Brasil, favorecendo políticas mais justas e democráticas para a habitação social. As duas pesquisas, aqui associadas como base investigativa deste artigo, buscam discutir a existência de uma crise urbana extrapolada pela complexidade dos problemas atuais e, assim, trazem corpo a um debate necessário no campo da arquitetura e urbanismo sobre o papel dos coletivos e das associações para fomentar o movimento *de baixo para cima*, de constante luta pela melhoria das cidades.

Pressupostos à questão da moradia e vulnerabilidade nas cidades

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, ao reconhecer a moradia como um direito social, estabeleceu que a União, os estados e os municípios têm a responsabilidade comum de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições de vida e de saneamento básico das populações. Essa garantia foi reforçada pela Emenda Constitucional nº 26/2000⁶, que incluiu formalmente a moradia no rol dos direitos sociais. É importante colocar que o direito à moradia reforça a função social da propriedade.

A Lei nº 10.257/2001, que é o Estatuto da Cidade, regulamenta o direito à moradia, permitindo que o poder público adote medidas para garantir o acesso a esta, assim como à desapropriação, usucapião e função social da propriedade urbana. No entanto, mesmo com a proteção jurídica, o desenvolvimento de ações eficazes para a oferta de habitação adequada no Brasil está muito longe do necessário. Carvalho et al. (2025), em recente artigo publicado, reforçam que a financeirização das políticas de habitação tem retirado esse direito básico de milhares de pessoas:

(...) o Brasil enfrenta um déficit habitacional de aproximadamente 6 milhões de unidades, impactando 17,4 milhões de pessoas. Esta crise é marcada pela falta de responsabilização e transparência na política habitacional, especialmente nas grandes cidades brasileiras. Nesses contextos urbanos, a remoção forçada e o deslocamento são frequentemente disfarçados sob o arcabouço estratégico do desenvolvimento urbano para gentrificar populações que vivem em condições precárias. (Carvalho et al., 2005, s/p, tradução nossa).

As razões para números tão altos de falta de moradia social no Brasil, associado ao aumento vertiginoso da condição de vulnerabilidade humana nas cidades mundiais, tem assento na grande assimetria entre os salários dos trabalhadores de base (e a falta do salário, no caso de pessoas em situação de rua), o alto custo dos aluguéis, a limitação de acesso à assistência médica e outros serviços sociais (que ausentes, prejudicam a qualidade da saúde e, assim, exigem ações extremas de subsistência). A marginalização sistêmica das pessoas, conforme dados da *National Alliance to End*

3 <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/direitos-sociais-direito-a-moradia/145423551>

4 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm

5 <https://www.climate.columbia.edu/climate-week>

6 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm

*Homelessness*⁷ é a grande catapulta da crise urbana contemporânea.

A Constituição dos Estados Unidos, por sua vez, não garante explicitamente o direito à moradia, embora os EUA tenham assinado acordos internacionais que reconhecem o direito à moradia adequada. A Constituição Federal dos Estados Unidos, que entrou em vigor em 1789, contudo, protege os direitos de propriedade, e alguns direitos relacionados à moradia são indiretamente abordados por meio de outras vias legais. Franklin Roosevelt, em 1944, antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), fez a introdução deste assunto em sua *Second Bill of Rights* (Segunda Declaração de Direitos), reconhecida como a base de todos os direitos civis estadunidenses.⁸ A Constituição norte-americana passou por 27 emendas desde a sua criação, sendo a mais recente em 1992, mas, ainda assim, não tornou completamente evidente a obrigatoriedade de respostas para o empenho governamental sobre o direito à habitação.

Nosso recorte social, neste artigo, recai sobre as comunidades mais vulneráveis atualmente – as pessoas em situação de rua, conhecidas como *unhoused people* nos Estados Unidos. O artigo também dá corpo à discussão sobre a falta de moradia e de apoio governamental para a superação do problema habitacional. Em estudo citado na Resolução Nº 605, de 13 de dezembro de 2024, realizado pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua - OBPoRua/POLOS-UFGM (Brasil, 2024), constatou-se que havia um total de 22.922 pessoas em situação de rua em 2013, 242.756 pessoas em dezembro de 2023 e 309.998 em 2024, ou seja, os números cresceram no Brasil mais de 10 vezes nos últimos 10 anos. Dados do estudo mais recente, de 2025, indicam que há mais de 365.000 pessoas em situação de rua no Brasil.

A Lei nº 14.821/2024, que institui a Política Nacional de Trabalho Decente e Cidadania para a População em Situação de Rua (Brasil, 2024a), estabelece em seu artigo 1º o conceito jurídico de População em Situação de Rua (PSR), a saber: “(...) grupo populacional heterogêneo que tem em comum a ausência de moradia e utiliza o espaço público como espaço de moradia e sustento (...)” (Op. cit., 2024a, s/p). Por essa mesma definição, entende-se que a categoria é atualmente muito mais ampla e genérica que em décadas anteriores, englobando diversas pessoas que vivem em abrigos ou amontoadas em casas de outras famílias, ou mesmo aquelas que passam o dia na rua, fornecendo comida por entrega – consolidando a *uberização* dos serviços, o que amplia a interpretação de insegurança e vulnerabilidade nas cidades.

Por esta razão, desde 2023, a pesquisa “Cartografias Afetivas de uma Cidade Invisível” passou a tratar esses dados como condição *sine qua non* para a análise do contexto socioespacial da cidade do Rio de Janeiro, diante do aumento expressivo de pessoas que vivem nas ruas e constroem pequenas cidades invisíveis. Em Nova Iorque, capital usada como estudo comparativo por diversas relações de similitude com o Rio de Janeiro – já que é a quinta maior área metropolitana do planeta, a cidade que mais acumula pessoas em situação de rua nos EUA e também um dos mais importantes centros financeiros – o aumento de pessoas em situação de rua é alarmante, chegando a quase 50 vezes mais que há 10 anos.

Nos Estados Unidos, a contagem do número de pessoas em situação de rua em 2024, realizada pelo *United States Department of Housing and Urban Development* (HUD),

foi estimada em torno de 770.000.⁹ A falta de moradia social em Nova Iorque, neste mesmo sentido, atingiu níveis críticos, com cerca de 350.000 pessoas vivendo em algum tipo de situação de rua (informações baseadas na Associação *Coalition for the Homeless*). Na cidade de Nova Iorque, é estimado um número em torno de 200.000 pessoas residindo fora de um domicílio formal (os abrigos e casas de parentes entram nessa situação) e 10.000 pessoas residindo diretamente nas ruas.

No Rio de Janeiro, o Censo de População de Rua 2023 da Prefeitura identificou 7.865 pessoas residindo nas ruas, somente na capital, um aumento de 8,5% em relação a 2020, onde 78,6% exerciam alguma atividade para a obtenção de renda informal, 57,7% como catadores de materiais recicláveis, 20,7% camelôs, 3% flanelinhas e 3,5% trabalhavam com carteira assinada. Em 2025, o número estimado de pessoas em situação de rua é de mais de 12.000.

Diferentemente do Rio de Janeiro, Nova Iorque considera seus números por categorias de abrigo, ou seja, apesar dos números serem alarmantes, eles incluem pessoas que podem estar abrigadas em *shelters* ou lares temporários. Em janeiro de 2022, havia 45.343 pessoas em abrigos e, em janeiro de 2024, havia 89.119 pessoas nos abrigos do *NYC Department of Homeless Services* (DHS). No início de 2025, 106.875 pessoas dormiram todas as noites em abrigos na cidade de Nova Iorque, aproximadamente 8.000 ficaram sem abrigo em espaços públicos e mais de 200.000 pessoas dormiram temporariamente acomodadas em casas de outras pessoas, como informado pela *Coalition for the Homeless* (CFH). Claramente a população abrigada da cidade aumentou significativamente, principalmente devido ao fluxo de pessoas pedindo asilo e ao aumento de imigrantes, além da maior quantidade de despejos ocorridos, por mudanças nas práticas de financiamento da habitação.

De fato, pelo número tão grande de pessoas vivendo nas ruas do Rio de Janeiro e Nova Iorque, pode-se dizer que a invisibilidade dessas é apenas resposta à omissão de atenção ou à falta de importância devida. As discussões sobre este problema chegam ainda de forma branda ao contexto global, mas, já fortemente comandadas por diversos movimentos sociais e grupos de trabalho, secretarias e agentes públicos focados na busca por uma reversão do quadro apresentado, em ambas as cidades. Para favorecer a transparência dessa fotografia, que revela onde as pessoas em situação de rua permanecem nas capitais, tem sido usado o georreferenciamento da localização dessas pessoas, com o apoio de uma pesquisa qualitativa que emprega entrevista semiestruturada e oferta de alimento e acolhimento durante os percursos praticados em saídas noturnas pela equipe de pesquisa no Rio de Janeiro. Em Nova Iorque, a pesquisa foi feita por saídas noturnas apoiadas por pós-graduandos da *Columbia University*, onde a pesquisa se desenvolveu por três meses em 2025.

A equipe que participa da pesquisa busca as informações in situ, em rondas/derivas realizadas por diversos bairros da capital, e assim são levantados os nomes, tempo de permanência nas ruas, os trajetos que essas pessoas realizam durante o dia na cidade, e o seu papel laboral não formalizado – repassado como resposta à pergunta: “O que você diria que faz pelas ruas?”. O resultado, ilustrado na Figura 1, apresenta o volume de localizações georreferenciadas demarcadas no MyMaps da Google™ e os dados sensíveis coletados.

7 <https://endhomelessness.org/a-shortage-of-affordable-housing/>

8 Roosevelt, Franklin D. “The Economic Bill of Rights” (The Second Bill of Rights) (original from 1944). In: https://www.ushistory.org/documents/economic_bill_of_rights.htm?srsltid=AfmBOop_MFQjwGvc_V2BNeplcvfBT69PZzps3zqhBWNr1UqXQXyaiq_D, acessado em 20 de maio de 2025.

9 <https://www.msn.com/pt-br/noticias/mundo/por-que-cresce-n%C3%BAmero-de-pessoas-sem-teto-nos-eua-pa%C3%ADs-mais-rico-do-mundo/ar-AA1KsYO2?ocid=msedgntp&pc=U531&cvid=17e5026aa4654352a7cf9ae923c75bea&ei=86>

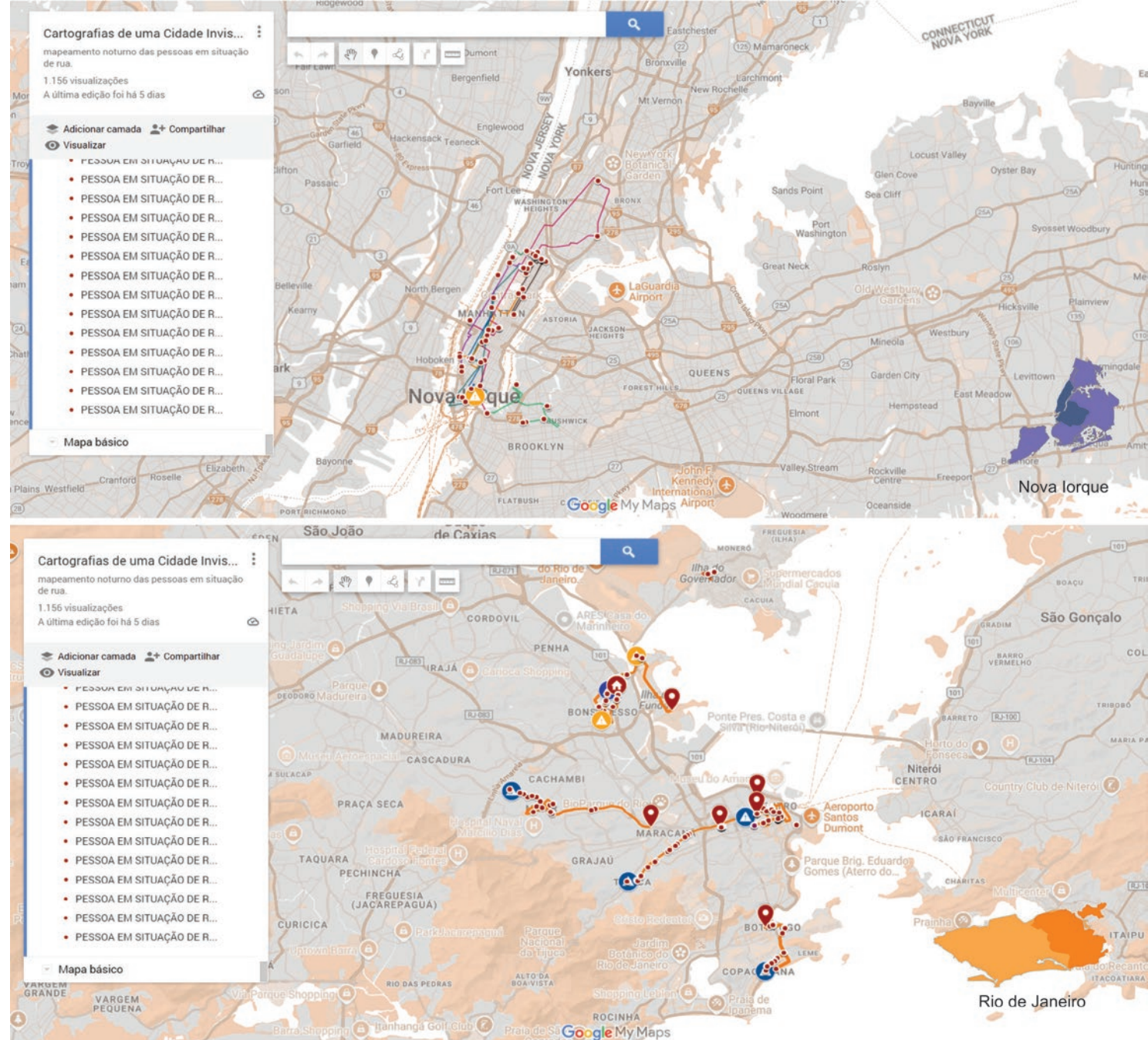


Figura 1 – Base de georreferenciamento MyMaps GoogleTM utilizada durante a pesquisa de campo no Rio de Janeiro e Nova Iorque (sem escala); os pequenos pontos vermelhos são cada uma das pessoas encontradas nos locais de permanência noturna. Fonte: dos autores, 2025.

Se para latino-americanos entender os problemas que levam um conjunto de pessoas a habitar as ruas de uma cidade é algo objetivo – devido aos séculos de colonização, a falta de aportes de verbas públicas em diversos setores de operacionalidade e as assimetrias sociais – para os estadunidenses, cuja nação é comprovadamente a mais rica do globo terrestre, o crescimento dessa população de rua parece incompreensível.

Margot Kuschel, professora de Medicina e chefe da Divisão de Igualdade em Saúde e Sociedade da Universidade da Califórnia, trazendo luz ao problema, disse recentemente à BBC¹⁰ que: "(...) a crise atual está enraizada na enorme escassez de moradia para pessoas que se encontram há muito tempo em situações extremas". Obviamente existem diversos fatores que podem contribuir para a perda de moradia, mas vê-se atualmente que a cidade de Nova Iorque enfrenta a pior crise de acessibilidade à moradia de sua história, e isso tem impulsionado a gentrificação pela ascensão da financeirização dos empreendimentos imobiliários (Carvalho et al., 2025), os despejos, o deslocamento forçado, a segregação e o assédio a inquilinos.¹¹

10 <https://www.msn.com/pt-br/noticias/mundo/por-que-cresce-n%C3%BAmero-de-pessoas-sem-teto-nos-eua-pa%C3%ADs-mais-rico-do-mundo/ar-AA1KsYO2?ocid=msedgntp&pc=U531&cvid=17e5026a4654352a7cf9ae923c75bea&ei=86>

11 <https://edc.nyc.gov/housing-crisis-and-new-york-city>

Habitação: os diferentes produtos e a qualidade urbana

A crise da habitação tem sido pauta de debates em diversas rodas de conhecimento. O custo de habitar grandes centros urbanos como Rio de Janeiro, Nova Iorque, ou demais como Londres ou Barcelona – capitais atrativas por seu poder econômico e político, nos faz pensar qual o modelo que poderia dar conta desse problema, cada dia crescente nos grandes centros urbanos. Essa dúvida é ponto pacífico diante da quantidade vultosa de pessoas sem teto pelas grandes metrópoles. Mas, será que existe um modelo único? Será que a fórmula de quantidade em detrimento da qualidade, exaustivamente utilizada em meados do século XX, já não está ultrapassada?

Causas comuns dessa crise habitacional estão no mercado imobiliário aquecido e gentrificado, gerando valorização de áreas centrais e expulsão de populações de baixa renda; no déficit habitacional histórico, com a produção de moradias populares desalinhada do crescimento populacional; na desigualdade socioeconômica, com a precarização do trabalho e baixa renda; e nas crises econômicas, que geram reduções orçamentárias e aumentam a escassez de programas de habitação.

A discussão mais atual no campo da arquitetura e urbanismo pende sobre a densificação dos edifícios habitacionais urbanos como uma solução viável, mas é preciso pensar na qualidade do entorno urbano, de forma a garantir habitabilidade eficaz e vida em comunidade. O mote “valor da vida em comunidade” tem sido uma senda eficaz para paralisar diversos processos de demolição de conjuntos habitacionais ou tentativas de dispersão de pessoas que moram em um mesmo condomínio social, justamente pelos movimentos coletivos no Rio de Janeiro e em Nova Iorque, que constroem caminhos possíveis para a reinterpretação do problema.

O modelo de habitação proposto pelo Movimento Moderno, com torres de apartamentos soltas num terreno, desconectadas da malha urbana, criou ambientes urbanos geralmente sem qualidade, espaços residuais que não proporcionavam a utilização entre os edifícios para áreas de lazer, nem para qualquer outro fim, tornando os espaços inseguros. Esse tema já foi muito balizado em diversos estudos e ensaios, sendo fácil constatar que tal modelo de cidade funcional, com soluções propostas de cima para baixo, não se encaixa mais nos dias de hoje. O princípio básico apontado como possível caminho seria a escuta, o diálogo e as soluções que surgem *de baixo para cima* e, possivelmente, de dentro para fora.

Os dilemas de tal complexidade reforçam que, tanto no Rio de Janeiro quanto em Nova Iorque, há escassez de moradia adequada, além de grande pressão sobre as populações de baixa renda, porém as trajetórias e instrumentos diferem: no Rio predominam políticas de produção de unidades (programas habitacionais, reassentamentos, regularização fundiária) e forte presença de ocupações informais/favelas e movimentos sociais. Em Nova Iorque, além dos movimentos sociais, existe uma infraestrutura pública consolidada pelo *The New York City Housing Authority* (NYCHA)¹², por sistema de *vouchers*¹³, leis de proteção ao inquilino (aluguel estabilizado em partes) e programas recentes de acesso à representação jurídica, além de planos municipais estratégicos para habitação.

12 <https://www.nyc.gov/site/nycha/about/about-nycha.page>

13 Os “vouchers” do NYCHA são um programa de assistência de aluguel chamado *Housing Choice Voucher* (HCV) *Program* ou *Section 8*. Eles funcionam como um subsídio federal que ajuda famílias de baixa renda a pagar uma parte razoável do seu rendimento mensal em aluguel de uma habitação no mercado privado, enquanto o NYCHA paga o restante diretamente ao proprietário.

No Rio de Janeiro, o órgão gestor das questões habitacionais é a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), que atua com o Conselho Municipal de Habitação (CMH), sendo esse responsável pela urbanização de favelas, regularização fundiária e reassentamentos. É importante destacar que o Programa Federal *Minha Casa, Minha Vida* (atual *Casa Verde e Amarela*), e o Programa Municipal *Morar Carioca* (versão evoluída do Favela-Bairro) – que envolve urbanização integrada, realização de infraestrutura, realocação das famílias que vivem em favelas, construção de conjuntos habitacionais (Cohabs) e outras ações, atuam e prol das necessidades de habitação, gerando unidades subsidiadas em parceria com o município. Obviamente, as ações são realizadas com práticas comuns, como urbanização in situ e programas de reassentamento, mas dependem do esforço das governanças locais, que tem se alinhado cada vez mais à financeirização da moradia.

Através da financeirização, o desenvolvimento urbano tem sido estrategicamente utilizado para impulsionar uma colaboração convivial entre o Estado e as empresas privadas, para desenvolver mercados imobiliários que beneficiem os investidores ricos e as elites (Carvalho et al., 2025, s/p).

A Lei Complementar nº 201/2019, que regulamenta o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social da Cidade do Rio de Janeiro, se estabelece nesse cenário como instrumento básico da política habitacional municipal, com participação do CMH em todas as etapas, para garantir fiscalização e controle social. A Lei do SHIS-RJ (Sistema de Habitação de Interesse Social do Estado do Rio de Janeiro), aprovada com mecanismos para acesso à terra urbanizada, subsídios e cotas, é também um outro instrumento que visa garantir acesso à habitação social no Rio de Janeiro.

No entanto, existe um déficit habitacional enorme no Estado do Rio de Janeiro; estimativas apontam cerca de 500 mil moradias em falta.¹⁴ Muitas ocupações no Rio de Janeiro estão sem regularização e, segundo o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), a falta de diálogo municipal com essas ocupações não permite a perspectiva de solução. Além disso, o orçamento público limitado, tanto no município quanto no estado, a competição com outras prioridades (segurança, transporte e saúde, por exemplo), a supervalorização da terra urbana central, próxima de infraestrutura básica, os conflitos legais de propriedade, de desenho urbano, de zoneamento, e a ausência de normas ágeis para lidar com ocupações.

A falta de participação efetiva dos moradores nos projetos, tanto no diagnóstico quanto na fase de projeto ou no acompanhamento da obra social, tem trazido soluções que não se adequam às necessidades locais de durabilidade do edifício, dando descontinuidade a diversos planos já realizados. Um problema ainda maior está na coordenação entre diferentes níveis de governo (município, estado, União) e entre diferentes secretarias/esferas (habitação, infraestrutura, transporte, meio ambiente), que tornam o processo de implantação bastante ineficiente. E, como no caso do *Casa Verde e Amarela*, a dependência de programas federais, cujos orçamentos flutuam, e de subsídios que nem sempre acompanham os custos de terra, infraestruturas ou construção, tem tornado os resultados muito distantes da realidade programada.

Todas essas iniciativas no Rio de Janeiro apontam para um beneficiário com condições mínimas de aporte de renda, bem distante da realidade de pessoas em total situação

¹⁴ https://www.caurj.gov.br/a-desigualdade-comeca-em-casa-rj-tem-um-deficit-habitacional-de-500-mil-moradias/?utm_source=chatgpt.com&appgw_azwaf_jsc=akC8SjwSh--YzDELk8LbQvJHXdzcZn93uGEXGXYFSql

de vulnerabilidade. Portanto, o quadro de manutenção da vulnerabilidade parece ainda mais consolidado, visto que não há oferta de habitação social ou pública para pessoas nessa condição, muito menos quantidade adequada de abrigos para minimizar o problema da utilização da rua como casa. Em 2024, a Prefeitura do Rio divulgou que o Programa *Seguir em Frente* retirou 840 pessoas das ruas num total de 20 dias. Esse número representa menos de 10% da população mapeada pelos órgãos estatísticos em 2024.

O quadro abaixo resume os diversos programas disponíveis no Rio de Janeiro, os agentes e as características de cada um, montando o cenário mais atual das políticas públicas cariocas.

Nome / Programa	Envolvidos / instância	O que fazem / características principais	Resultados / alcance
Projeto Moradia Cidadã / Plano Ruas Visíveis	Governo Federal + Município do Rio	Política intersetorial para pessoas em situação de rua. Usa a metodologia Housing First, oferecendo moradia imediata com acompanhamento social, saúde, assistência etc.	Fase piloto no RJ incluiu 50 unidades para atender pessoas/famílias em situação de rua.
Lei de Assistência Técnica – ATHIS	Lei Federal 11.888/2008 + Lei Municipal 9.861/2022	Famílias com até 3 salários mínimos recebem assistência técnica gratuita para reformas, ampliações ou regularização fundiária de sua moradia.	Permite intervenções localizadas de melhoria habitacional, aumentando qualidade de vida.
Programa Morar Carioca	Prefeitura do Rio (SMH / Rio-Urbe)	Urbanização de favelas; obras de infraestrutura urbana (água, esgoto, drenagem), iluminação, vias de acesso, lazer, paisagismo, regularização fundiária.	29 áreas contempladas recentemente, beneficiando mais de 80 mil pessoas e 20 mil moradias.
Projeto Casa Carioca	Prefeitura do Rio – Secretaria de Ação Comunitária	Requalificação de imóveis em comunidades vulneráveis, melhorias de fachada, reforma de casas.	Já requalificou cerca de 2.800 imóveis; meta de 20 mil até 2024.
Projeto Na Régua / Casa da Gente	Governo do Estado do RJ	Reformas de conjuntos habitacionais antigos, retomada de obras paralisadas, construção de novas unidades.	Previsto para 18 comunidades, contemplando diferentes regiões do estado.
Minha Casa, Minha Vida (RJ) /Casa Verde e Amarela	Governo Federal + Estado + Municípios	Construção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda em várias regiões do estado.	Anunciadas 11.462 novas moradias em áreas como Complexo do Alemão, Jacarezinho, Manguinhos, Petrópolis e outras.

Quadro 1 – Ações públicas voltadas para a habitação social no Rio de Janeiro. Fonte: dos autores, 2025.

Em Nova Iorque, segundo a *Coalition for the Homeless* (CFH), enquanto a cidade de Nova Iorque ostenta a existência de 350.000 milionários, pode-se observar o mesmo número de pessoas sem teto. O alto custo de moradia registra que 1/3 dos inquilinos da cidade gastam mais da metade dos seus ganhos com o aluguel, e mais de 100.000 famílias foram despejadas desde 2016. A organização criou em 2025 um Manual intitulado *Housing is the Solution: a plan to end mass homelessness in NYC*¹⁵ procurando estabelecer metas diretas e práticas para minimizar o problema das pessoas em situação de rua. Dentre as recomendações, fazem parte do escopo a construção de mais casas acessíveis, o tratamento psicológico para moradores com problemas mentais e um programa para evitar despejos. A sugestão de construção de 12.000 novas moradias subsidiadas nos próximos cinco anos, especificamente para moradores de rua, elucida que habitação a preço de mercado não funciona para a população de extrema vulnerabilidade, e que é preciso pensar numa política de subsídios que possa garantir a permanência dessa população em suas casas por um longo tempo.

O grande problema apontado pela CFH são as pessoas com problemas mentais e de saúde, que muitas vezes não se adaptam ou são recusadas nos abrigos. A ajuda como o CityFHELPS, sistema de *vouchers* que auxilia pessoas a pagarem seus aluguéis, muitas vezes sofre preconceito por conta dos proprietários, que evitam receber aluguéis desta forma. Outra ação debatida por vários agentes, em Nova Iorque, é a de expandir o programa de prevenção de despejo, aumentando a percentagem de pessoas atendidas pelo programa *Right to Counsel*, que garante a representação gratuita da população em ações penais de despejo. Atualmente, de 84% das famílias que enfrentam processos judiciais de despejo, somente 47% delas tem direito a um advogado da defensoria pública gratuitamente.

Segundo o relatório *Housing First*,¹⁶ em março de 2022 o Prefeito de Nova Iorque, Eric Adams, criou um programa de limpeza urbana com o objetivo de “varrer” os moradores de rua para fora dos espaços públicos da cidade. Foi realizada uma força-tarefa com vários órgãos públicos como o DHS, *New York Police Department* (NYPD) e *Department of Parks and Recreation* (NYC Parks) para recolher esses moradores e levar para abrigos. Somente 5% do montante de pessoas aceitou ficar nos abrigos temporários, 29% das pessoas deixaram o abrigo no mesmo dia que entraram e 3,9% ficaram no abrigo por mais de um dia, sendo que 65% desses que permaneceram no abrigo ficaram menos de seis dias. Os dados de 2023 mostram que apenas 43 pessoas (2% do total inicial) permaneceram no abrigo: menos de um ano depois que foram recolhidas na rua – o que significa que a política pública investida em abrigos não responde à necessidade de dar abrigo à pessoa em vulnerabilidade.

A CFH¹⁷ defende a expansão do *Housing First Program*, que foi criado em NY em 1990 com o objetivo de fornecer habitação social para moradores de rua, mas percebeu a necessidade de reformulações, como a inclusão de serviços de apoio psicológico para pessoas com problemas mentais, tratamento para viciados em drogas e também o treinamento para ajudar as pessoas a conseguir um emprego. Segundo estudos do Gabinete da Controladoria Pública, e com base nas conclusões da auditoria e da revisão das políticas públicas de habitação para população com alta vulnerabilidade, o *Housing First Program* foi a forma mais eficaz de apoio aos que necessitavam e

15 Habitação é a Solução: plano para acabar com a falta de moradia em massa em Nova Iorque (tradução nossa) <https://www.coalitionforthehomeless.org/wp-content/uploads/2025/03/Housing-is-the-Solution-A-Plan-to-End-Mass-Homelessness-in-NYC.pdf>

16 chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://comptroller.nyc.gov/wp-content/uploads/2023/06/Brief-Report_Housing-First.pdf

17 <https://www.coalitionforthehomeless.org/wp-content/uploads/2025/03/Housing-is-the-Solution-A-Plan-to-End-Mass-Homelessness-in-NYC.pdf>

Housing First: A Cost-Effective Strategy

	Daily Cost per person	30 day cost per person
Supportive Housing	\$68	\$2,040
Shelter	\$136	\$4,080
Incarceration at Rikers Island	\$1,414	\$42,420
Hospitalization	\$3,609	\$108,270 ⁴

A methodology for the above cost analysis is included in the appendix.

também para reduzir a população de moradores de rua. Estudos apontam que entre 70 a 90% dos participantes do Programa se mantiveram em suas casas depois de três anos de alocados.

A cidade de Nova Iorque se comprometeu a construir 15.000 unidades habitacionais até 2031. Em novembro de 2015, o prefeito de Nova Iorque anunciou o compromisso da cidade de desenvolver 15.000 unidades de moradia assistida, nos próximos 15 anos aos nova-iorquinos mais vulneráveis. Moradia assistida é uma moradia acessível com serviços de apoio, incluindo acesso a cuidados de saúde mental e física, conexão com programas de tratamento de álcool e outras substâncias e outros serviços sociais. É uma abordagem comprovada e econômica para atender às necessidades dos nova-iorquinos que lutam contra doenças mentais, falta de moradia e uso de drogas.

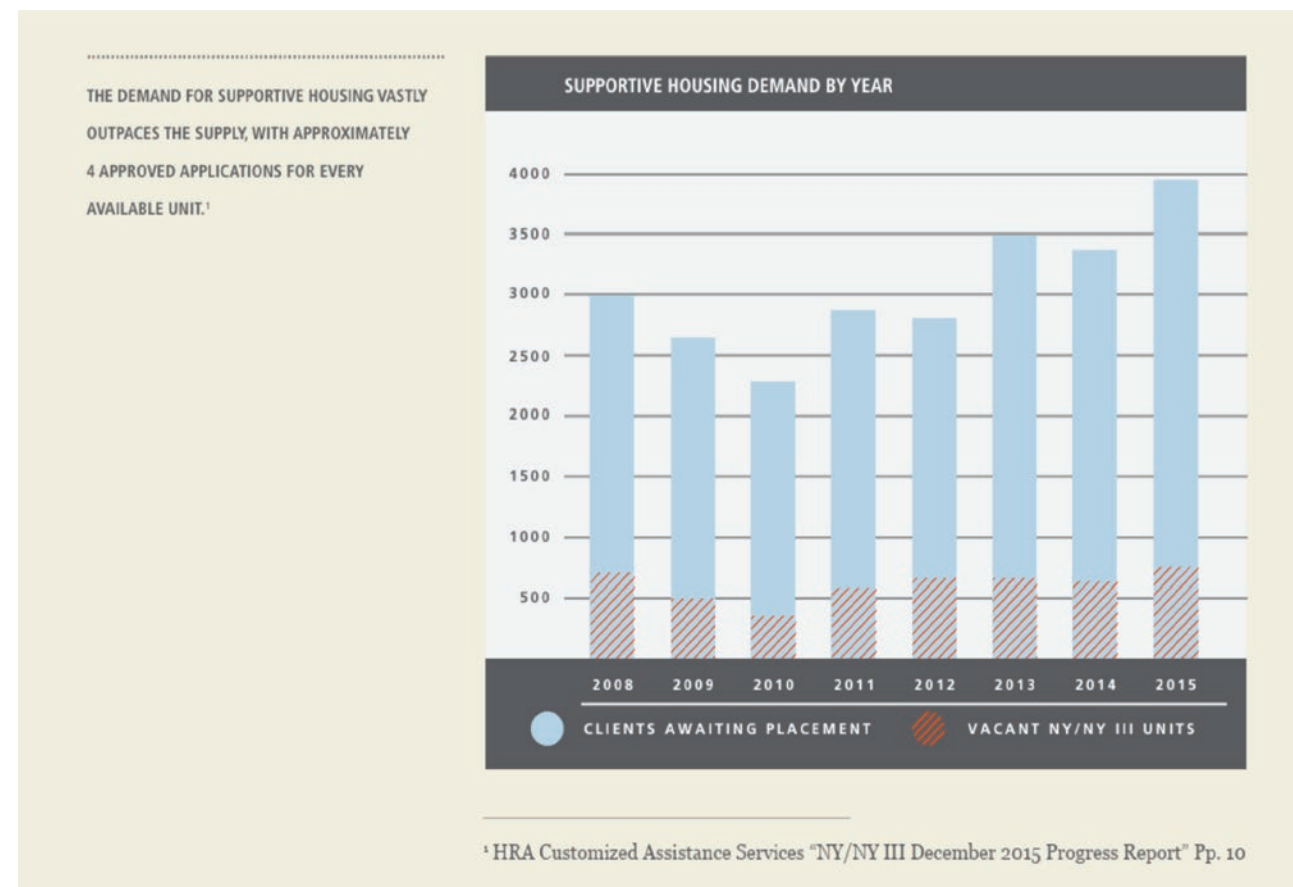
Neste sentido, a Iniciativa *NYC 15/15*¹⁸ reflete as lições aprendidas nos últimos 30 anos e incorpora a sabedoria da moradia assistida. Segundo a CFH,¹⁹ apesar da boa iniciativa, o Programa estacionou e em 2024 apenas 3.853 unidades haviam sido construídas. O termo Habitação Assistida traduz bem a complexidade do problema: não basta apenas providenciar abrigos para a população de rua, é necessário que essas pessoas recebam assistência básica psicológica, atenção de escuta e capacitação, ou o sucesso de um programa habitacional não será alcançado.

Confrontando-se as duas realidades, percebe-se que o Rio de Janeiro aposta em produção de novas unidades habitacionais e que Nova Iorque combina estoque público e subsídios de aluguel. No entanto, ambas esbarram na questão da acessibilidade financeira – praticamente impossível para quem está no mais alto patamar de insegurança social e econômica. O gráfico identificado na Figura 3 mostra como essa demanda por habitação assistida tem um público enorme à espera de sua implementação, em Nova Iorque, e torna claro que um dos grandes entraves à realização da iniciativa é justamente a acessibilidade econômica.

18 chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.nyc.gov/assets/hra/downloads/pdf/services/supportive-housing/Report%20for%20SH%20Task%20Force%20Recommendations.pdf

19 <https://www.coalitionforthehomeless.org/wp-content/uploads/2025/03/Housing-is-the-Solution-A-Plan-to-End-Mass-Homelessness-in-NYC.pdf>

Figura 2 – Estudo comparativo de custo de programas de assistência a pessoas em situação de rua. Fonte: https://comptroller.nyc.gov/wp-content/uploads/2023/06/Brief-Report_Housing-First.pdf



Na habitação acessível de mercado existem vários níveis de acessibilidade financeira, e cada produto precisa atender a uma demanda específica do próprio mercado, mas o acesso ao crédito precisa ser abrangente para que a viabilidade econômica atenda tanto à população vulnerável, quanto permita viabilizar a construção de novas unidades habitacionais. Existe uma tendência mundial a transformar habitação social num produto imobiliário, num *commodity* e privatizar a responsabilidade de provisão de habitação social, não somente durante a construção, mas também durante a manutenção e governança desse estoque de unidades habitacionais.

Respostas imediatas têm vindo de vozes civis, movimentos sociais feitos por grupos de pessoas preocupadas com o aumento da pobreza, a marginalização e a falta de habitação nas cidades. Fica claro, pelas políticas praticadas nas duas cidades, que a assistência jurídica universal contra despejos – adaptação do modelo *Right to Counsel* de Nova Iorque – seria muito importante no Rio de Janeiro. O inventário de terrenos ociosos e a cessão social, como a criação de um banco de terrenos públicos para moradia popular, pleito de movimentos sociais no Rio de Janeiro, poderia funcionar em Nova Iorque. Programas mistos de vouchers e cooperativas, que dão apoio a formas de acesso à terra e moradia, poderiam ser implementados em Nova Iorque, enquanto a preservação de estoques existentes, evitando remoções desnecessárias, e investimento em urbanização situada e equiparada às necessidades locais, responderiam a ambas as cidades. Neste sentido, a integração intersetorial para prevenir o retorno à situação de rua – associando habitação a emprego e educação e saúde, as maiores reclamações das pessoas em situação de rua, surge como bandeira para ambas as cidades.

O futuro vislumbrado, portanto, está nos movimentos sociais, em soluções pensadas *de baixo para cima e de dentro para fora*, que visam a qualidade de vida, a dignidade humana e a inserção da população de rua na sociedade através de ações que complementem a ideia do morar como um ato de pertencimento e cidadania, um direito à cidade. As dimensões de qualidade trabalhadas no conceito de sustentabilidade



social (Pecly & Pinheiro, 2023) têm sido foco de estudos sobre habitação acessível, qualidade urbana, oportunidades de trabalho, transporte de qualidade, acesso à educação, esporte e lazer, como o próximo capítulo trará à tona.

Os contornos da crise: a sobrevivência nas ruas das cidades

Para construir um conjunto de dados fiel ao cenário da vulnerabilidade social encontrada atualmente no Rio de Janeiro e em Nova Iorque, e assim permitir entender onde a questão da habitação social é preponderante, a pesquisa sobre pessoas em situação de rua em ambas as cidades foi desenvolvida a partir de um método de abordagem baseado em três etapas: 1) busca direta pela localização de pessoas em situação de rua no Rio de Janeiro e em Nova Iorque, por meio de saídas de campo desenvolvidas com base na cobertura de um ou mais bairros por saída; 2) acolhimento e conversa direta com os interlocutores, com fornecimento de alimentação, quando possível; 3) apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para assinatura; 4) realização de entrevista semiestruturada, visando mapear as estadias noturnas e as deambulações diurnas/tardias, bem como o registro das narrativas pessoais.

A Figura 4 mostra algumas cenas típicas do processo de mapeamento e entrevistas com pessoas em situação de rua no Rio de Janeiro.

Essas quatro ações tem fornecido os dados necessários para a formulação das cartografias, e são colocadas tanto no banco de dados mais acessível em saídas de campo, o MyMaps/Google Maps (conforme Figura 1 apresentada), quanto em banco de dados específico da pesquisa dentro do software Q-GIS, de onde podem ser extraídos diversos gráficos e mapas. Após o georreferenciamento, os dados da entrevista (nome, idade, local de pernoite e rotas de caminhada, bem como uma pergunta específica sobre trabalho de rua e o desejo que desenvolvem pela cidade)

são inseridos em uma planilha compartilhada pelo sistema Planilhas Google com toda a equipe, o que garante a manipulação adequada dos dados por diferentes abordagens e pesquisadores. Paralelamente a esse processo, são inseridas fotografias, de modo que cada ponto anotado no mapa tenha uma representação gráfica e uma explicação contextual, garantindo a precisão do levantamento.

O conjunto apresentado de etapas tem sido utilizado no Rio de Janeiro, onde um grupo de pesquisadores, incluindo a coordenadora da pesquisa, alunos de Iniciação Científica, assistente social e geógrafo, além de assistentes da ONG SOVAMOSRJ²⁰, circulam em veículo de grande porte (como van ou micro-ônibus), alugado especificamente para esse fim. Em Nova Iorque, como a pesquisa comparativa foi conduzida pela coordenadora do projeto, durante o período de “Visiting Scholar” na *Columbia University*, não foram aplicadas as entrevistas.²¹ Vale ressaltar que, no Brasil, a pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da Universidade Federal do Rio de Janeiro no início de 2024 e vem seguindo as diretrizes de tratamento ético e comprometido com pessoas em situação de vulnerabilidade, com a devida substituição dos nomes das pessoas entrevistadas e a garantia da idoneidade e do anonimato dos dados. Este mesmo documento foi aprovado pelo setor de Ética da *Columbia University* como documento hábil para garantir a pesquisa em Nova Iorque.

A etapa de entrevistas, não realizada em Nova Iorque, não impediu a comparação de dados, pois o foco principal sempre foi avaliar os aglomerados urbanos de pessoas em situação de rua, em ambas as metrópoles. Em cada cidade, um conjunto de bairros foi selecionado semanalmente, e o número de visitas aos bairros foi suficiente para construir uma análise qualitativa sistêmica das cidades, em vez de uma análise estritamente objetiva ou quantitativa. No Rio de Janeiro, os bairros pesquisados em 2024 e no início de 2025 foram: Centro/Castelo, Cidade Nova, Gamboa, Botafogo, Largo do Machado, Copacabana, Tijuca, Méier, Cachambi, Bonsucesso e Ramos. Por sua vez, em Nova Iorque, os bairros pesquisados em julho e agosto de 2025 foram: em Manhattan - East Harlem, Central Harlem, Upper West Side, West Village, Chelsea, Midtown, Lower East Side/Chinatown e no Brooklyn - Dumbo, Astoria, Brooklyn Heights, Bedford Stuyvesant e Bushwick.

No Rio de Janeiro, a análise dos dados permitiu evidenciar que as pessoas em situação de rua passam muito mais noites em áreas movimentadas, e se deslocam para bairros periféricos durante o dia, seja para visitar casas de família (onde muitos moravam antes) ou para negociar o lucro de suas atividades de trabalho. Em Nova Iorque, não foi observada perambulação entre bairros como resultado da atividade de algum trabalho informal nas ruas da cidade (fato presente em todas as respostas no Rio de Janeiro). Em contraste, pessoas fazem uso de calçadas, recostam-se ao lado de postes de luz e perto de áreas comerciais de Manhattan, sendo encontradas várias vezes no mesmo lugar.

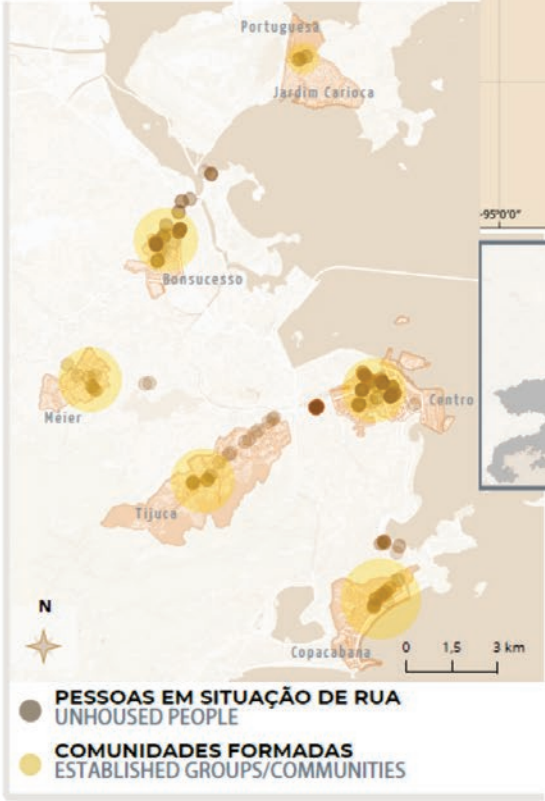
O MyMaps de Nova Iorque (vide Figura 1) mostra claramente que a dispersão dos desabrigados pela cidade reflete uma fuga do apoio institucional, devido a doenças mentais que afetam sua relação com a cidade e, por isso, estão sempre sozinhos, como pontos isolados no mapa. De acordo com o *New York City Comptroller Brad Lander*²² a cidade fornece formas diferentes de abrigo e serviços para quase 120.000

20 <https://www.sovamos.org/>

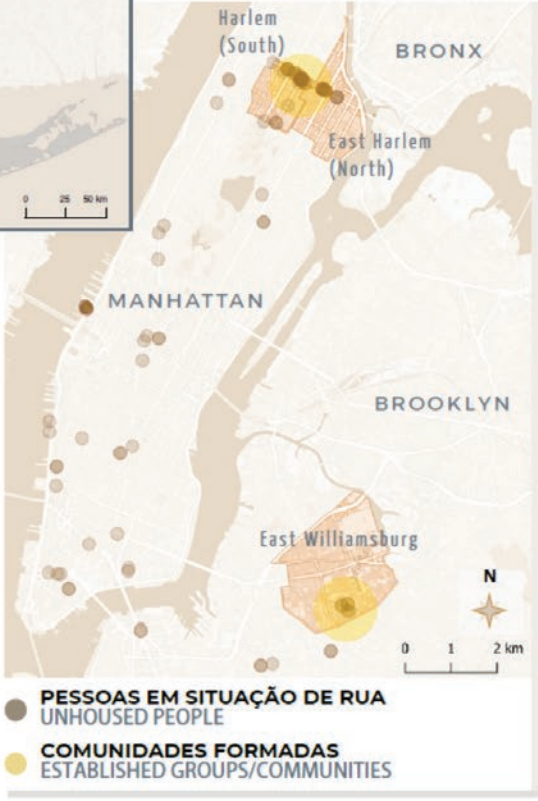
21 A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da Universidade Federal do Rio de Janeiro no início de 2024 e vem seguindo as diretrizes de tratamento ético e comprometido com pessoas em situação de vulnerabilidade (CAAE 77880024.2.0000.5582), com a devida substituição dos nomes das pessoas entrevistadas e a garantia da idoneidade e do anonimato dos dados.

22 <https://comptroller.nyc.gov/>. O chamado Controlador Brad Lander é o Diretor Financeiro da Cidade de Nova Iorque. É um servidor eleito de forma independente, que zela pela saúde fiscal da cidade.

CIDADE DO RIO DE JANEIRO
CITY OF RIO DE JANEIRO



CIDADE DE NOVA IORQUE
NEW YORK CITY



indivíduos a cada noite, e os milhares que permanecem nas ruas têm características alienantes, como diversas doenças mentais. Já no Rio de Janeiro, há uma lacuna enorme na disponibilidade de abrigos e iniciativas efetivas de apoio às pessoas em situação de rua, o que os mantém mais frequentemente agrupados em comunidades nos vários bairros analisados.

Seja de forma isolada ou em comunidade, a invisibilidade dessas pessoas é sempre uma ação engendrada socialmente e espacialmente. A busca por rotas e caminhos que mantenham esta invisibilidade promove rotas de fuga que são *subversões* ao planejamento urbano, criando espaços de armazenamento de material reciclável (por exemplo) e pernoite, usos diferenciados de calçadas e praças e uma série de revisitas aos equipamentos urbanos, que quase nunca estão adequados ao descanso. Essas mudanças também acabam fortalecendo os estigmas sobre a população de rua.

Em Nova Iorque, apesar da ausência de entrevistas, o grande número de indivíduos isolados em várias partes da cidade demonstrou que as políticas de abrigo e a ação de compartilhamento de casas são eficazes. A observação de que tais pessoas não estavam em condições de falar com a pesquisadora, devido aos seus evidentes problemas de saúde mental, foi confirmada por dados fornecidos por agências como o Departamento de Serviços para Pessoas em Situação de Rua (DHS) de Nova Iorque.

Figura 5 – Mapa de concentração de comunidades de pessoas em situação de rua no Rio de Janeiro e Nova Iorque. Fonte: dos autores, 2025.

Percebe-se, pelo mapa geral de concentrações de comunidades de pessoas em situação de rua (Figura 5) que a concentração de comunidades é uma regra de sobrevivência no Rio de Janeiro, especificamente pela falta de abrigos, enquanto que em Nova Iorque se exprime por outra lógica – que é respaldada pela presença de mais apoio comunitário, em bairros que são formados por mais imigrantes e população negra – promovendo, assim, maior acesso a ações civis de apoio alimentar.

Os dados apresentados também aludem à razão porque apenas alguns bairros em Manhattan e Brooklyn, dentro de Nova Iorque, e apenas aqueles com índice de desenvolvimento humano mais baixo (Harlem e Bushwick, por exemplo), concentram comunidades de pessoas em situação de rua em determinados locais, próximos a áreas comerciais: ali, as fontes de assistência alimentar ou escambo de pequenos itens, por comida ou dinheiro, são facilmente realizadas. Nesses lugares onde as manchas amarelas aparecem (indicadores das comunidades de pernoite), as condições para viver nas ruas, tanto em Nova Iorque quanto no Rio de Janeiro, são aquelas que permitem a presença da cidade invisível como parte da malha urbana.

O papel dos Coletivos

No Rio de Janeiro, o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), que articula pessoas em situação de rua em todo o Brasil para reivindicar seus direitos, buscar visibilidade, participar em políticas públicas e proteção contra violência institucional, se posiciona fortemente em eventos nacionais, gerando ações de transparência e articulação com os governos em audiências públicas. A luta por habitação digna e de qualidade é uma das pautas mais alinhadas ao coletivo, que sempre trabalha para representar institucionalmente a população de rua.²³ O Projeto RUAS – Ronda Urbana de Amigos Solidários é uma organização sem fins lucrativos que atua com pessoas em situação de rua no Rio de Janeiro, oferecendo rodas de conversa, orientação sobre direitos humanos e cidadania. Este projeto usa a metodologia *Housing First* de Nova Iorque, e tem conseguido grande projeção nas mídias sociais por sua força articuladora, atendendo mensalmente cerca de 1.200 pessoas pelo Programa.

A Associação Moradia e Cidadania, em defesa de direitos sociais, tem atuação voltada à habitação popular e regularização fundiária, entre outras questões relativas à moradia digna, realizando articulações locais, uma delas com a FASE, Organização Não Governamental que trabalha com mobilização, assessoria e educação política focada nas periferias e favelas. A atuação da FASE se volta para o saneamento básico, habitação, mobilidade urbana, regularização fundiária, integrando em sua agenda de atividades a luta pelos direitos humanos e a justiça ambiental.

Como ações institucionais, mas ainda ligadas ao poder da ação civil, o OPPHUS – Oficina de Pesquisa e Projeto em Habitação e Urbanização Social da Universidade Federal Fluminense (UFF) presta assessoria técnica a famílias e movimentos sociais, apoia projetos participativos de habitação e urbanização social, com foco em práticas sustentáveis, em conforto ambiental e participativo. No mesmo sentido, o AMBEE – grupo de pesquisa e extensão da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) trabalha, por meio da assistência técnica, na melhoria da qualidade de vida da população de vilas residenciais, empenhando-se pela melhoria do espaço interno e externo das

habitações em razão de aspectos ligados diretamente ao conforto ambiental e eficiência energética, promovendo assim a requalificação da moradia e o aumento do senso de comunidade, que é tão importante para a manutenção da habitação e a minimização de despejos e desmontes por conta da precarização da construção.

Em Nova Iorque, por sua vez, um coletivo de grande expressão é a *Associação Open Hearts Initiative*²⁴, com coordenação ativa de William Woods, que saiu da condição de rua em 2020. Os encontros para debates sobre habitação social, chamados *Housing Justice is Racial Justice* (Justiça habitacional é Justiça racial – tradução nossa), sempre baseados em leituras críticas de textos, formulação de propostas e ações práticas de engajamento com políticos e comunidade local, ocorrem todas as semanas em *Upper West Side*, bairro de Manhattan. A Associação tem debatido questões fundamentais sobre a falha dos códigos urbanos e regras edilícias de habitação social, e a falta de flexibilidade desses códigos, evidenciando uma dificuldade política em agenciar a habitação social de forma adequada a pessoas em situação de rua. Um documento de extrema importância para a cidade de Nova Iorque foi construído e apoiado por todos os presentes nas reuniões de junho, julho e agosto de 2025, por meio de assinatura digital de endosso: a cartilha *Housing is the Solution*, já apresentada, cujo material rico e generoso, com propostas para as governanças municipais, pode ser completamente adaptável à situação no Rio de Janeiro.

A revisão dos modelos de abrigos para pessoas em situação de rua, assim como da melhoria do sistema de oferta de habitação social para as pessoas que não dispõem de recursos financeiros suficientes, tem sido pauta da Associação *Care for the Homeless*²⁵. Um dos membros, Philip Howard, explicou que, atualmente, a Associação tem mais de 26 unidades espalhadas pela cidade de Nova Iorque, oferecendo assistência médica, serviços humanos e abrigo para indivíduos e famílias sem-teto, assim como defendendo políticas para melhorar, prevenir e acabar com a falta de habitação. Apesar da Associação ser tão operante, como citado por Howard: “When you are vulnerable, you never know how to get help”²⁶.

Ainda em Nova Iorque, uma Associação muito ativa e relacionada ao incentivo cultural e jurídico para pessoas com diversos problemas de habitação é o *Midtown South Community Council*²⁷, organização civil que se preocupa com a luta pela justiça social e apoio advocatício a quem perdeu sua habitação ou não tem teto. Preocupados com a iminência da pobreza e da situação de rua, que pode ocorrer a qualquer momento para as pessoas mais vulneráveis, o Midtown South busca construir melhores políticas que protejam os inquilinos e mantenham as pessoas em suas casas, por meio de demanda direta a lideranças governamentais e pela formação jurídica dos apoiadores. O lema da Associação é: “Comunidades precisam de moradias solidárias e inclusivas” – reforçando que o valor de comunidade é essencial para a construção de ações que tenham impacto. Por meio de reuniões festivas (Figura 6), sempre apoiadas pela comunidade artística e pelo *City Club* de Nova Iorque, com engajamento de centenas de pessoas, a rede de conexão social que é construída por diferentes classes sociais, e a construção de uma narrativa baseada na voz da comunidade permite o crescimento do movimento.

²³ Enquanto este artigo estava sendo revisado, o MNPR levou para discussão na sede da ONU, em março de 2026, a construção de uma política que evidencia o sujeito de direito que toda pessoa em situação de rua é, tendo conseguido aprovar uma resolução que visa a promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito ao desenvolvimento da POP RUA.

²⁴ <https://openheartsinitiative.org/about-us>

²⁵ <https://www.careforthehomeless.org/>

²⁶ Quando se está vulnerável, você nunca sabe como conseguir ajuda. (tradução nossa).

²⁷ <https://midtownsouthcc.org/>



Figura 6 – Flyer do evento realizado em setembro de 2025 pelo Midtown South Community Council e entregue, como convite, a diversas pessoas. Fonte: dos autores, 2025.

Portanto, as discussões em torno no papel das associações que funcionam no formato de baixo para cima tem sido, principalmente, ligadas às necessidades mais básicas, como a realização de rodas de conversa, oferta de banhos, banco de alimentos, sistema de troca de roupas e limpeza de roupas, realizando a tarefa de fazer esses serviços serem conhecidos e de fácil acesso às comunidades vulneráveis. Além disso, as discussões realizadas em rodas de debates permitem trazer o direito à moradia como um direito inalienável de toda pessoa, e essencial para a manutenção da saúde de pessoas em situações mais vulneráveis. Na última reunião de setembro do *Care for the Homeless*, foi registrado apoio à maior premissa da Associação *Coalition for the Homeless*, de que habitação social é uma prerrogativa de saúde individual e ambiental. Coletivos, assim, permitem evidenciar o papel da oitiva dos residentes de abrigos, e quais as soluções mais amigáveis para sua permanência nos shelters, entendendo o acesso à moradia como uma consequência direta dessa “reabilitação” promovida pelo período de acolhimento.

Alguns desafios de todos esses movimentos coletivos estão alinhados à dureza da vida urbana em cidades que se baseiam no lucro: a baixa visibilidade de alguns coletivos ou sub-representação em muitos fóruns decisórios estaduais ou municipais; dependência de voluntariado ou doações; resistência institucional, burocracia; estigmatização da população de rua, discriminação, morosidade ou dificuldade no acesso a serviços básicos; e, por fim, a necessidade de articulação ampla (organizações locais + movimentos nacionais + governo) para conseguir escala e sustentação das lutas.

Breves conclusões

As políticas públicas no Rio de Janeiro (e no Brasil), garantidas como valor de sociedade humanista e justa pelo Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, de diretrizes gerais da política urbana, não chegam perto de consolidar os ajustes sociais e urbanísticos necessários para uma vida integral nas metrópoles. Por sua vez, as políticas públicas em Nova Iorque, relativas ao abrigo e à oferta de habitação social, apesar de mais presentes, não respondem adequadamente aos grandes números (ainda em crescimento) de pessoas em situação de rua. A crise que este artigo sugere é justamente de uma ordem ética e política quanto ao compromisso com o bem comum — compromisso, este, frequentemente fragilizado

pela lógica neoliberal que privatiza o espaço público e marginaliza aqueles que não têm poder de consumo nas cidades.

Rio de Janeiro e Nova Iorque enfrentam desafios estruturais semelhantes, mas operam com instrumentos distintos. Há oportunidades de aprendizado mútuo, a partir do que os movimentos coletivos pregam: o Rio de Janeiro pode adotar políticas de prevenção de despejos e preservação do estoque habitacional, com suporte governamental para a criação de abrigos temporários para pessoas em situação de rua, enquanto Nova Iorque pode ampliar iniciativas de urbanização comunitária e participação social, revertendo o quadro de pessoas em situação de rua sem apoio direto, especialmente o apoio para doenças mentais. O fortalecimento do financiamento público, a proteção jurídica dos vulneráveis e a produção contínua de moradias acessíveis são fundamentais para mitigar a crise urbana atual.

Aponta-se, aqui, para a necessidade de repensar as relações entre as esferas pública e privada, seja por instituições governamentais ou agentes civis, a partir de movimentos que instruem um planejamento urbano sensível às diferenças, capaz de incorporar perspectivas afetivas e inclusivas para favorecer o apoio e acolhimento de pessoas em situação de rua como atividade primária, mesmo que paliativa, e a construção/adaptação de habitação social adequada como ação efetiva e duradoura para a dignidade humana-urbana.

Do ponto de vista crítico, é preciso examinar a ambiguidade dessa atividade paliativa de acolhimento, muitas vezes preconizada por agentes civis. Se, por um lado, ela reconhece a urgência de respostas imediatas às populações em vulnerabilidade, por outro pode correr o risco de permitir que soluções temporárias sejam interpretadas como respostas gerais, sem atacar as causas estruturais da exclusão, que são de fato responsabilidade maior do Estado. Nesse sentido, a ênfase na habitação social como ação efetiva é essencial, pois resgata o horizonte de uma cidade que não apenas gerencia a pobreza, mas transforma as condições que a produzem, e reforça o papel dos movimentos para manter esta certeza em constante lapidação, com a força do ativismo. David Harvey (2012) chama isso de “prática insurgente do direito à cidade”, algo corroborado por recente fala em mídia social da diretora da Bienal de Arquitetura em Copenhague, Josephine Michau²⁸, sobre o momento de inflexão arquitetônica que vivemos: “It’s time for activism”²⁹.

Trata-se de reconhecer que o planejamento urbano não pode ser monopólio do Estado nem do mercado, mas deve incluir movimentos sociais, organizações da sociedade civil e os próprios sujeitos em situação de rua — sob pena de reproduzir políticas paternalistas ou higienistas que apenas deslocam o problema, sem solucioná-lo. Leonie Sandercock (2003) defende a importância de um urbanismo que reconheça a pluralidade de experiências: “Planejar para a diversidade requer uma abertura para diferentes histórias e modos de vida, e para a criação de cidades que abracem a diferença” (Sandercock, 2003, p. 205). Isso significa trazer as vozes das populações em vulnerabilidade para o centro do planejamento, reconhecendo seu direito de permanecer e participar.

28 <https://www.dezeen.com/2025/09/18/time-for-activism-copenhagen-architecture-biennial/>
29 É hora de ativismo (tradução nossa).

Por fim, os dados deste trabalho não dizem apenas sobre o valor da habitação, mas sobre o poder habitar a cidade de forma plena, com acesso à cultura, ao lazer, à mobilidade e à participação política (Ellin, 2006), que são bases inextricáveis do *Urban Design Code*. Em outras palavras, um planejamento urbano crítico e sensível precisa enfrentar essa negação da cidadania como uma violação coletiva, e não como um desvio individual, para praticar a ideia de que a saúde ambiental global, alinhada à produção de moradia justa para quem não tem direito à voz política, surja como medicina contra toda crise que venha a se apresentar.

Referências

BRASIL. *Política Nacional para a População em Situação de Rua. Decreto Nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009*. Brasília: Diário Oficial da União, 2009a. Online. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em 04 agosto 2023.

BRASIL. *Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades*. Resolução Nº 605, de 13 de dezembro de 2024. Online. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1126512024121767615ffbb28e4.pdf>. Acesso em: 10 abril 2025.

BRASIL. *Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC Pop Rua)*. Lei n.º 14.821, de 16 de janeiro de 2024a. Online. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14821.htm. Acesso em: 30 março 2025.

CARVALHO, Thauan et Al. Urban social housing in Brazil, forced removals at Campos Elíseos, and Accounting: A framing through Milton Santos. *The British Accounting Review*, 11 de Agosto de 2025. Online. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.bar.2025.101737>. Acesso em: 13 de agosto de 2025.

ELLIN, Nan. *Integral Urbanism*. New York: Routledge Group, 2006.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HARVEY, David. *A Loucura da Razão Econômica: Marx e o Capital no Século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2018.

PECLY, Maria Lucia & PINHEIRO, Ethel. *Sustentabilidade Social: A experiência do urban design code aplicado na habitação social no Rio de Janeiro*. ENCONTRO LATINO-AMERICANO E EUROPEU SOBRE EDIFICAÇÕES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS (euroELECS), v. 5, 2023. Online. Disponível em: <https://eventos.antac.org.br/index.php/euroelecs/article/view/3538>. Acesso em: 10 de agosto de 2025.

PECLY, Maria Lucia. *Desenho Urbano Vital*. Escalas de Associação no Projeto da Habitação, Tese (Doutorado em Urbanismo) - PROURB, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

PINHEIRO, Ethel. *Cartografias Afetivas de uma Cidade Invisível. Mapeamento sensível dos espaços habitados por corpos de/na rua*. Projeto de pesquisa apoiado pelo Edital FAPERJ E_07/2023 – PROGRAMA DE APOIO À JOVEM CIENTISTA MULHER COM VÍNCULO EM ICTS DO ESTADO DO RJ – 2023. Online. Disponível em: <https://lasc.fau.ufrj.br/projetos-de-pesquisa/255/cartografias-afetivas-mapeamento-da-vitalidade-urbana-no-cenario-das-ambiencias-contemporaneas-affective-cartographies-mapping-urban-vitality-in-the-scenario-of-contemporary-environments-umbrella-research>. Acesso em: 20 de setembro de 2025.

SANDERCOCK, Leonie. *Cosmopolis II: Mongrel Cities in the 21st Century*. London: Continuum, 2003.