

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Marta Cirera

**A disputa da terra e os desafios do direito à moradia: um estudo sobre as
cidades de Diadema e São Bernardo do Campo/SP**

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

São Paulo
2018

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Marta Cirera

**A disputa da terra e os desafios do direito à moradia: um estudo sobre as
cidades de Diadema e São Bernardo do Campo/SP**

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

Tese apresentada à Banca
Examinadora da Pontifícia
Universidade Católica de São
Paulo, como exigência parcial
para obtenção do título de
Doutora em Serviço Social, sob a
orientação da Profa. Dra.
Rosângela Dias Oliveira da Paz.

São Paulo
2018

Tese: A disputa da terra e os desafios do direito à moradia: um estudo sobre as cidades de Diadema e São Bernardo do Campo/SP.

Autora: Marta Cirera.

Orientadora: Rosangela Dias Oliveira da Paz.

ERRATA

Página 79

Onde se lê: Concelhos- semelhante ao que chamamos de distrito dentro de um município.

Leia-se: Concelhos- semelhante ao que chamamos de município.

Página 196

Onde se lê: Podemos afirmar que houve avanços após as alterações dos instrumentos urbanísticos de planejamento na CF e aumento de fundos para a habitação com a chegada do PAC, em 2003, porém, mesmo assim, a lógica da formação da cidade ainda não rompeu com o “cativeiro” da terra urbana, ficando à mercê da especulação imobiliária, onde se constata que as tecnologias para a produção de moradia ainda estão aquém da estruturação necessária às especificidades demandadas pela problemática habitacional.

Leia-se: Podemos afirmar que houve avanços após as alterações dos instrumentos urbanísticos de planejamento na CF e aumento de fundos para a habitação com a chegada do PAC, em 2007, porém, mesmo assim, a lógica da formação da cidade ainda não rompeu com o “cativeiro” da terra urbana, ficando à mercê da especulação imobiliária, onde se constata que as tecnologias para a produção de moradia ainda estão aquém da estruturação necessária às especificidades demandadas pela problemática habitacional.

BANCA EXAMINADORA:

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

Assinatura: _____

Data: 29/01/2018

E-mail: marta.cirera@gmail.com

C578 Cirera, Marta

A disputa da terra e os desafios do direito à moradia: um estudo sobre as cidades de Diadema e São Bernardo do Campo/SP / Marta Cirera. – São Paulo: [s.n.], 2018.

225 p. ; 30 cm.

Orientadora: Profa. Dra. Rosângela Dias Oliveira da Paz

Tese (Doutorado em Serviço Social) -- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, 2018.

1. Direito à moradia. 2. Cidade. 3. Habitação e função social da terra. I. Cirera, Marta. II. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. III. Título.

CDD 361.3

*Dedico este trabalho aos meus filhos Guilherme e Rafael,
para quem desejo um mundo mais democrático e igualitário.*

*Dedico também a todos que acreditam na necessidade
de construirmos cidades mais justas.*

AGRADECIMENTOS

Agradecer é muito mais do que um gesto de carinho. É poder reconhecer e registrar o caminho percorrido e partilhado, portanto, agradeço em especial:

Aos meus queridos pais e à minha família, sempre cúmplices e apoiando minhas opções;

À minha colega e mestre, Profa. Doutora Rosangela Dias Oliveira da Paz que, como orientadora desta pesquisa, com entusiasmo em torno do tema, serviu-se de minha experiência profissional e objeto de estudo, transformando-os em aprendizado;

Às participantes da banca de qualificação, Profa. Doutora Dirce Koga e Profa. Doutora Lúcia Maria Machado Bógus, que contribuíram com valiosas sugestões;

Aos sujeitos da pesquisa pelas preciosas informações e reflexões: Cláudia Virginia Cabral de Souza, Lício Gonzaga Lobo Jr, Luciene Oliveira Santos, Marcia Gesina de Oliveira, Manoel Boni, Nádia Helena Guardini e Tássia de Menezes Regino;

Aos interlocutores do meu diálogo com a experiência urbana de Lisboa, à Vereadora Paula Cristina Marquês, Coordenadora da pasta de Habitação e Desenvolvimento Local de Lisboa, à técnica social Florisbela Pinto, à Diretora do Departamento de Planejamento Estratégico de Lisboa Profa. Maria Teresa Craveiro Pereira e à Profa. Marília de Carvalho Seixas Andrade da Universidade Lusíada de Lisboa, que abriram espaço para que pudesse realizar uma aproximação com a realidade e experiência sobre o tema da terra em Portugal;

Ao Movimento de Moradia de Diadema e São Bernardo do Campo, meu imenso respeito, pois na incansável luta pelos seus ideais, contribuem para a busca da justiça social;

Aos colegas da Prefeitura de Diadema e São Bernardo do Campo, que participam da construção da Política Urbana e Habitacional;

Ao Professor Doutor Fernando Nunes da Silva, do Instituto Técnico de Lisboa, coorientador do meu estágio de doutoramento em Portugal, respeito e admiração.

Aos amigos José Peres da Silva e Raquel Paiva Gomes, pois o incentivo, o apoio e a parceria foram importantes para o estudo e a todos os colegas que comigo se envolveram nesta trajetória.

Agradeço também a oportunidade e apoio dos professores e funcionárias do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social- PUC/SP.

Muito obrigada!

Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

LISTA DE TABELAS, FIGURAS, GRÁFICOS, MAPAS E QUADROS

TABELAS

Tabela 01: Domicílios em assentamentos precários segundo informação nacional (IBGE) e municipal (PLHIS) da região	106
Tabela 02: Domicílios em favelas atendidas por programas de urbanização na região do ABC	108
Tabela 03: Estimativas de déficit habitacional segundo as abordagens domiciliar e territorial	110
Tabela 04: Empreendimentos Habitacionais aprovados ou em análise	140
Tabela 05: Contratos da Prefeitura com o Governo Federal	142

FIGURAS

Figura 01: Foto Aérea da Região do ABC	28
Figura 02: Foto Aérea de Diadema	117
Figura 03: Núcleo Habitacional Vila Alice e Vila Cláudia	121
Figura 04: Ato por Moradia - Associação de Moradores de Favela de Diadema.....	122
Figura 05: NH Canhema: Abertura de Viário e Realocação de Barracos	124
Figura 06: NH Canhema: Urbanização	124
Figura 07: Caravana à Brasília	126
Figura 08: ACCD: Mutirão de Construção por Autogestão	127
Figura 09: ACCD: Construção de 280 Unidades Habitacionais	127
Figura 10: NH Vera Cruz: Situação de Enchente	128
Figura 11: 1º Encontro Municipal de Habitação	128
Figura 12: NH Yamberê II: Área Institucional Ocupada (Movimento de Ocupações 1998)	132
Figura 13: NH Yamberê II- Projeção para Discussão com a Comunidade	133
Figura 14: NH Yamberê II- Unidades Sobrepostas em Construção	133
Figura 15: Foto Aérea de São Bernardo do Campo	144
Figura 16: Vista panorâmica do Parque São Bernardo	149
Figura 17: Conjunto Habitacional Jardim Esmeralda	158

GRÁFICOS

Gráfico 01: Déficit Habitacional no Brasil - 2010	18
Gráfico 02: População total dos municípios do Grande ABC e taxa de crescimento Médio anual .	105
Gráfico 03: Densidade demográfica (habitantes por Km2 em 2010	105
Gráfico 04: Déficit Habitacional – Região Grande ABC	115
Gráfico 05: População de Diadema	120
Gráfico 06: Território e População Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População-2000/2008. Estado, Região Metropolitana de São Paulo e Município de São Bernardo.....	146

MAPAS

Mapa 01: Mapa de Localização da Região do ABC	104
Mapa 02: Zoneamento Diadema- Plano Diretor Revisão de 2007	134

QUADROS

Quadro 01: Dados da Região do ABC	28
Quadro 02: Sujeitos de Pesquisa	34
Quadro 03: Boletim de Informações de Portugal – Evolução 1960 a 2015	92
Quadro 04: Tipos de Moradias Segundo os Censos	93
Quadro 05: Alojamentos Familiares Clássicos Arrendados	93
Quadro 06: População de Lisboa, Alojamentos e Edifícios	95
Quadro 07: Decréscimo da População em Lisboa	96
Quadro 08: Impactos da AEIS 1 em Diadema	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACCD	Associação de Construção Comunitária de Diadema
AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
AML	Área Metropolitana de Lisboa
APP	Área de Preservação Permanente
AUGI	Áreas Urbanas de Gênese Ilegal
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIP-ZIP	Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAZEIS	Comissão de Aprovação do Plano Integ. de Urb. e Reg. Fund. Sustentável em ZEIS
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CDRU	Concessão do Direito Real de Uso
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEF	Caixa Econômica Federal
CEI	Centro de Estatística e Informações
CENTAC	Constituição, Estatuto Nacional de Trabalho e Ato Colonial
CÉU	Centro Educacional Unificado
CF	Constituição Federal
CMO	Conselho Municipal do Orçamento
Concidades	Conselho Nacional das Cidades
COAP-HU	Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo
COMUL	Comissão de Urbanização e Legislação
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CPTM	Companhia Paulista de Transporte Metropolitano
DAE	Departamento de Água e Esgoto
DER	Data de Entrada do Requerimento
DHABC	Diagnóstico Habitacional do ABC
EESC –USP	Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo
EH	Empreendimento Habitacional
EHIS	Empreendimento Habitacional de Interesse Social
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FFC/UNESP	Faculdade de Filosofia e Ciência /Universidade São Paulo
FFH	Fundo de Fomento de Habitação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUMAPIS	Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social
GEBALIS	Gestão do Arrendamento da Habitação de Lisboa
Grande ABC	Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra
HBB	Habitar Brasil BID
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEE	Instituto de Estudos Especiais
IGAPHE	Instituto de Gestão e Alienação do Patrimônio Habitacional do Estado
IGT	Instrumentos de Gestão Territorial
INE	Instituto Nacional de Estatística
INH	Instituto Nacional de Habitação

IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo
MCidades	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDDF	Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados
MHUC	Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção
MLC	Movimento de Loteamentos Clandestinos
MSTL	Movimento Sem Terra de Luta
MSTU	Movimento Sem Teto Urbano
NEMOS	Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Movimentos Sociais
NH	Núcleo Habitacional
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organizações Não Governamentais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC-UAP	PAC Urbanização de Assentamentos Precários
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDM	Plano Diretor Municipal
PDSE	Programa Doutorado Sanduíche no Exterior
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PEOT	Planos Especiais de Ordenamento do Território
PER	Programa Especial de Realojamento
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória
PIB	Produto Interno Bruto
PIMP	Projeto de Intervenção de Médio Prazo
PIOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLH	Plano Local de Habitação
PLHIS	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMRR	Programa Municipal de Redução de Risco
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Plano de Pormenor
PPA	Plano Plurianual
PRA	Programa Renda Acessível
PRID	Programa de Recuperação de Imóveis Degradados
PROT	Planos Regionais de Ordenamento do Território
PS	Planos Setoriais
PU	Plano de Urbanização
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RABC	Rendimento Anual Bruto Corrigido
RAHM	Região de Acesso à Habitação Municipal
RJGT	Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SAAL	Serviço de Apoio Ambulatório Local
SBC	São Bernardo do Campo
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEHAB	Secretaria de Habitação
SEMPLA	Secretaria de Planejamento do Município de São Paulo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário

SH	Secretaria de Habitação
SHDU	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano
SM	Salários mínimos
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPN	Secretariado de Propaganda Nacional
UBSs	Unidades Básicas de Saúde
EU	União Europeia
UFABC	Universidade Federal do ABC
UMM	União dos Movimentos de Moradia
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

Cirera, Marta. *A disputa pela terra e os desafios do direito à moradia: um estudo sobre as cidades de Diadema e São Bernardo do Campo/SP*. 2018. 225p. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2018.

RESUMO

A presente tese apresenta o estudo que tratou sobre o direito à moradia e os impasses da disputa da terra a partir da experiência das cidades de Diadema e São Bernardo do Campo/SP, localizadas na região metropolitana de São Paulo. Principalmente após 2009, com a implementação do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) novos desafios estão colocados para os diferentes sujeitos partícipes do processo de execução da política habitacional e urbana. Partimos da hipótese de que as forças do modelo capitalista de propriedade privada estabelecem relações de interesses de disputa da terra, que condicionam a efetivação da política urbana e habitacional, impelindo a um distanciamento do ideário defendido pelas diretrizes apontadas na consolidação da Política Nacional de Habitação (PNH) e no Estatuto da Cidade. Desta forma, como eixo central da investigação, o estudo objetivou explicitar respostas da política urbana e habitacional, na sua relação com as questões ligadas à disputa da terra, tendo como perspectiva o direito à cidade, numa aproximação com o caso dos municípios de Diadema e São Bernardo do Campo/SP, levantando capacidades e dificuldades de enfrentamento aos dados alarmantes de exclusão e segregação territorial. O estudo demonstrou relevância ao elaborar reflexão sobre o uso do território urbano, e a proposição de habitações populares, componentes da segregação socioespacial, entendendo o território como uma das dimensões de reprodução social, espaço que condiciona as posições de sujeitos, compõe relações de forças, e orienta as escolhas políticas. Como caminho metodológico, optamos pela pesquisa qualitativa que combinou o levantamento bibliográfico sobre a formação das cidades no Brasil, o papel do Estado, a função social do espaço, e o histórico dos movimentos sociais de moradia e da política urbana e habitacional, e incluiu visita e observação às experiências das cidades estudadas, além de entrevistas com técnicos, gestores e representantes de movimentos sociais de ambos os municípios. A análise indicou que mesmo experiências que se comprometeram com a implementação de políticas urbanas a favor da construção de espaços menos desiguais e inclusivos, ainda assim, não conseguiram romper com a lógica estrutural do capital, de separação entre classes, segregação espacial, e de atendimento aos interesses do mercado. O papel do Estado na regulação pública e dos movimentos sociais na resistência e enfrentamentos é decisivo para a construção de cidades mais justas e democráticas.

Palavras-chave: Direito à moradia, Cidade, Habitação e Função Social da Terra.

Cirera, Marta. *The dispute for land and the challenges in the right to housing: a study on the cities of Diadema and São Bernardo do Campo/SP*. 2018. 225p. Thesis (PhD in Social Service). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2018.

ABSTRACT

This thesis presents the study that covered the right to housing and the impasses of land dispute from the experiences in the cities of Diadema and São Bernardo do Campo/SP, located in the metropolitan area of São Paulo. Mainly after 2009, with the implementation of the program called 'Minha Casa Minha Vida' (MCMV), new challenges have been being faced by the different subjects who participate in the execution process of the housing and urban policy. We start from the hypothesis that the forces in the private property capitalist model establish relationships of interest in housing disputes, which condition the effectiveness of the urban and housing policy, impelling to a distance from the ideology defended by the guidelines aimed at the consolidation of the Housing National Policy (PNH) and in the City Statute. This way, as the investigation central axis, the study has objectified to explain answers to the housing and urban policy, in its relationship with the matters related to the land dispute, having as a perspective the right to the city, in an approximation with the cases of the counties of Diadema and São Bernardo do Campo/SP, raising capabilities and difficulties in confronting alarming data of exclusion and territorial segregation. The study has demonstrated relevance in creating a reflection on the usage of the urban territory, and the proposition of popular housing, part of the social spatial segregation, understanding the territory as one of the social reproduction dimensions, space that conditions subjects' positions, composes strength relationships and orient political choices. As a methodological path, we opted for the qualitative research, which has combined bibliographical survey on the formation of cities in Brazil, the State role, the social function of space, and the history of social movements in housing and urban and housing policy, and has included visit and observation of the experiences from the studied cities, besides interviews with technicians, managers and social movements representatives from both counties. The analysis has indicated that even experiences that have been compromised by the implementation of urban policies in favour of the construction of less uneven and more inclusive spaces, still, could not break with the structural capital logic, of divergence between classes, spatial segregation, and attendance to the market interests. The State's role in public regulation and the social movements in resistance and confrontation is decisive for the construction of fairer and more democratic cities.

Keywords: Right to housing, City, Housing and Social Function of Land.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 - CIDADE, ESTADO, TERRA E O DIREITO AO ESPAÇO	37
1.1 O Estado e as “forças” determinantes do uso do espaço	37
1.2 A construção da cidade: o espaço em disputa	44
1.3 A terra: disputa por quê?.....	50
CAPÍTULO 2 - PADRÃO DESIGUAL DE CONSTRUÇÃO DA CIDADE: PROBLEMA LOCAL?	58
2.1 Política Urbana e Habitacional no Brasil: caminhos percorridos e tendências	58
2.2 Disputa Urbana uma questão global: uma aproximação ao caso Lisboa-Portugal.....	78
CAPÍTULO 3 - AS CIDADES DE DIADEMA E SÃO BERNARDO DO CAMPO: ESPAÇOS DE DISPUTA E ENFRENTAMENTO?	103
3.1 A Região do ABC- Um recorte da Região Metropolitana de São Paulo.....	104
3.2 Diadema: Experiência urbana e habitacional	117
3.3 São Bernardo do Campo: Experiência urbana e habitacional	144
CAPÍTULO 4 - CONSTRUÇÃO DE CIDADES COM DIREITO À MORADIA E À CIDADE: DESAFIO POSSÍVEL?	162
4.1 Direito à moradia e à cidade	163
4.2 Controle social e participação popular	173
4.3. Gestão pública e a disputa da terra	183
CONSIDERAÇÕES	192
REFERÊNCIAS.....	203
APÊNDICES	214
APÊNDICE I- AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL	214
APÊNDICE II- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (MODELO)	216
APÊNDICE III- ROTEIRO DE PESQUISA DE CAMPO	217
APÊNDICE IV- ESTATUTO DA CIDADE (QUADRO DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS)	219
APÊNDICE V- PRINCIPAIS MARCOS REGULATÓRIOS NACIONAIS (HABITAÇÃO).....	221
APÊNDICE VI- QUADRO MARCOS REGULATÓRIOS MUNICIPAIS	223

INTRODUÇÃO

Ser de esquerda é indignar-se [...] ser de direita é tolerar injustiças, considerar os imperativos do mercado acima dos direitos humanos, encarar a pobreza como nódoa incurável, julgar que existem pessoas e povos intrinsecamente superiores a outros. (Frei Beto, 2007)

A presente tese ambicionou continuar as reflexões iniciadas por ocasião do mestrado (2008), porém, num novo patamar, isto porque, naquela conjuntura, as inquietações fundamentavam-se principalmente na ausência do direito à terra, à moradia, nos problemas ligados à implementação dos novos parâmetros de regulação urbana, após a Constituição Federal (CF) de 1988, no trato da função social da terra¹ e na construção da política com participação.

Como objeto de estudo, esta pesquisa tratou sobre o direito à moradia e os impasses da disputa de terra a partir da experiência das cidades de São Bernardo do Campo e Diadema/SP.

Construir esta tese significou revisitar a minha história e perpassar pelas trajetórias que vivenciei, traduzidas num rico exercício de avaliação. Percebi, nesta construção, o quanto o cotidiano é significativo enquanto espaço de conhecimento, de história e de revelação.

Num contexto de fragmentação da totalidade da questão social², é necessário repensar a partir da ontologia do ser, na sua capacidade de objetivação das necessidades, dos anseios, dos desejos, da busca e na construção da felicidade. Além disso, também se faz

¹ Art. 5º CF/88- Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]; XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

A partir dessa alteração constitucional a função social da propriedade se torna matéria de ordem constitucional, e a intervenção estatal na propriedade pode ser ensejada pela busca do cumprimento dos elementos fundamentais da constituição.

² Por questão social entende-se o conjunto das refrações produzidas pelo modo de produção capitalista, que para se produzir e reproduzir destitui uma parcela majoritária da população do acesso à riqueza social, o que, na formação social brasileira, tem alcançado o limite da iniquidade. Somente em fins do século XIX, em face da organização política dos trabalhadores em nível mundial, passou a ser conhecida e enfrentada pelo Estado (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982).

necessário repensar na dura e cruel realidade de disputa de classes³, de determinações que buscam gerar alienação, na ação de dominação da classe que vive do trabalho.

Procuramos uma aproximação de sujeitos que vivenciam seus cotidianos profissionais, que revelam suas histórias, porém, com dificuldades nas relações de pertencimento e de intervenção pública na política urbana e habitacional, em função do domínio da relação de mercadoria e de propriedade. Buscou-se refletir sobre o espaço urbano⁴, na perspectiva de Harvey (2012) e Santos (2008), que consideram as transformações socioespaciais, as contradições e os desdobramentos do processo de globalização.

Referenciou-se o conceito de Santos que caracteriza o espaço como resultado da práxis coletiva que reproduz as relações sociais:

[...] algo dinâmico e unitário, onde se reúnem materialidade e ação humana. O espaço seria o conjunto indissociável de sistemas de objetos, naturais ou fabricados, e de sistemas de ações, deliberadas ou não. A cada época, novos objetos e novas ações vêm juntar-se às outras, modificando o todo, tanto formal quanto substancialmente. (SANTOS, 2008, p. 46).

Discutir o processo de formulação e implementação de políticas é decisivo para compreender “de que forma” uma questão passa para a agenda de governo, com ou sem participação⁵ dos sujeitos, e como mobiliza esforços e recursos, podendo, com isso, explicitar fatores e alterar percepções propiciando, se necessário, o delineamento de novas escolhas e alternativas que se apresentem mais efetivas, considerando os objetivos e metas a serem alcançados frente à real necessidade apresentada.

³ Classes sociais: grandes conjuntos de seres humanos que compartilham um mesmo modo de vida e uma mesma condição de existência. Diferenciam-se, enfrentam-se entre si, constroem sua própria identidade social e se definem tanto pela propriedade ou não dos meios de produção quanto pelos seus interesses, sua cultura política, sua experiência de luta, suas tradições e sua consciência de classe (de si mesmos e de seus inimigos). As classes exploradoras vivem às custas das classes exploradas, dominam-nas e as oprimem, por isso vivem em luta e conflito permanente ao longo da história (BOTTOMORE, 1983).

⁴ Na avaliação de Harvey (2012) é importante definir o espaço de maneira tripartite: espaço material (o espaço da experiência e da percepção aberto ao toque físico), a representação do espaço (o espaço como concebido e representado) e o espaço de representação (o espaço vivido, das sensações, das emoções e significados).

⁵ A gestão democrática das cidades é respeitada quando se garante a participação ativa e propositiva dos vários segmentos da comunidade na execução dos seguintes instrumentos: (i) - Órgãos colegiados, no mínimo paritários e deliberativos de política urbana. (ii) - Promoção de audiências públicas, debates e consultas públicas com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos. (iii) - Conferências sobre assuntos de interesse urbano. (iv) - Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (v) - Publicidade quanto aos documentos e informações produzidos nos projetos, planos e programas urbanísticos. (vi) - O acesso de qualquer interessado aos documentos e informações referentes ao plano, programa ou projeto de interesse urbanístico. (vii) - Estudo de Impacto de Vizinhança (UZZO; SAULE JÚNIOR, 2012, p 15).

Nessa direção, objetivou-se explicitar respostas da política urbana e habitacional, na sua relação com as questões ligadas à disputa da terra, tendo como perspectiva o direito à cidade, numa aproximação com o caso dos municípios de São Bernardo do Campo e Diadema/SP, levantando capacidades e dificuldades de enfrentamento aos dados alarmantes de exclusão e segregação espacial⁶, traduzindo-se como eixo central da investigação.

Segundo o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU)⁷, divulgado em 2016, na Conferência Habitat III, em Quito, estima-se que mais de 900 milhões de pessoas vivam em favelas. Conforme dados citados por Davis (2006), a população residente em favelas constitui 78,2% dos habitantes urbanos, dos países menos desenvolvidos.

Nesse mesmo encontro, isto é, o Habitat III, o Secretário geral da ONU, Ban Ki-moon, lembrou que as grandes cidades ocupam apenas 2% do território global, mas concentram 50% da população mundial. Em 2014, 54% da população global viviam em cidades, mas esse percentual deve subir para 66%, em 2050. No mesmo período, a população que habita as favelas deve dobrar de 900 milhões para 1,8 bilhão. Números expressivos, principalmente por serem mensurados não só em países menos desenvolvidos economicamente, mas também em nações com alto grau de desenvolvimento.

No Brasil, verifica-se que a falta de moradia é consequência direta do inchaço urbano provocado pelo deslocamento campo-cidade de uma demanda de mão de obra que foi expulsa do campo devido ao desemprego gerado pela desestruturação das formas tradicionais da economia agrícola para a crescente industrialização.

Cidades, populacionalmente inchadas, não ofereciam vagas suficientes para a grande demanda por habitação. Proliferaram favelas e habitações fora do mercado legal, as quais, via de regra, não dispunham de condições básicas e de infraestrutura necessária para constituir-se em moradia adequada e proporcionar uma vida saudável a seus habitantes.

A problemática habitacional brasileira está diretamente associada a um modelo econômico concentrador e excludente, caracterizado pela falta de oferta de moradia para os segmentos de menor renda, e ainda pela inadequação dos programas sociais destinados à população de baixa renda. Contribuem, de forma direta, com o déficit habitacional, as

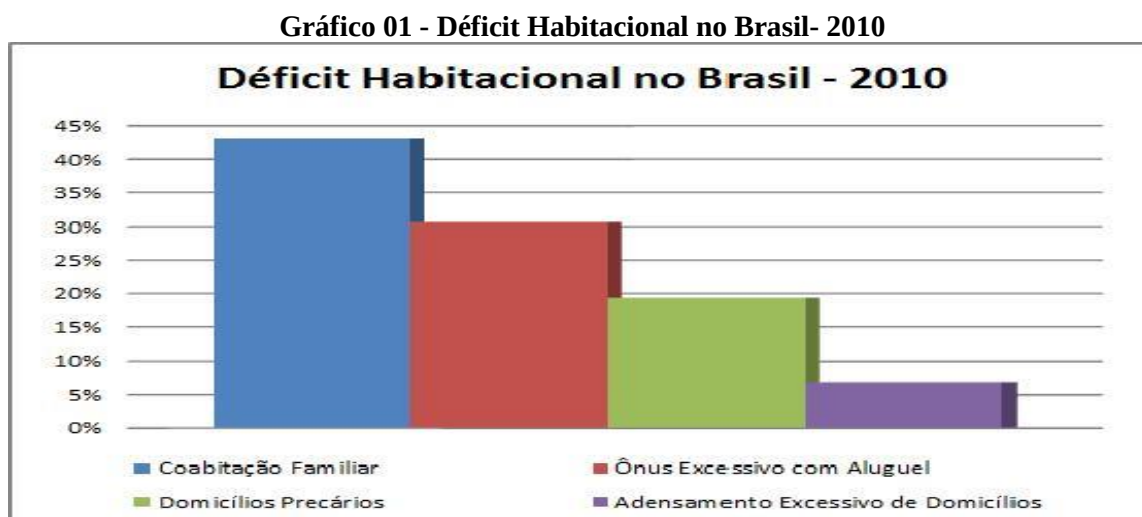
⁶ Segundo Villaça (1998), a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole. É modelo tradicional de segregação que caracteriza as cidades brasileiras, segundo o qual os mais ricos localizam-se no centro e os pobres na periferia.

⁷ ONU- organização internacional, criada em 1945, com o objetivo de facilitar a cooperação em termos de direito e segurança internacional, desenvolvimento econômico, progresso social, direitos humanos e da paz mundial.

condições de produção e comercialização de unidades habitacionais, na especulação imobiliária, a partir do alto custo dos imóveis e dos elevados preços dos aluguéis.

De acordo com os dados do censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁸, foi calculado o déficit habitacional para a produção de novas moradias pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro (FJP).⁹ O censo aponta que o Brasil apresenta um déficit habitacional de 6,490 milhões de unidades, que corresponde a 12,1% do total de domicílios no país.

Mais de 70% do déficit habitacional no Brasil é composto pela coabitação familiar (43,1%) e pelo ônus excessivo com aluguel (30,6%). Esses dois componentes representam déficit de 5,1 milhões de unidades. Domicílios precários, com 19,4%, e adensamento excessivo de domicílios alugados (6,9%) são os componentes menos expressivos do déficit e que, juntos, correspondem cerca de 1,8 milhões de unidades. Conforme o gráfico:



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estatística e Informações (CEI). Elaborado por: Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (CAOP-HU), 2010.

⁸ IBGE- Instituto responsável pela organização e execução do censo demográfico do país.

⁹ Conforme metodologia da Fundação João Pinheiro (convenio Ministério das Cidades, 2013):

O **Déficit habitacional** é aquele que demanda a produção ou a aquisição de novas moradias (déficit quantitativo). É calculado pela soma de quatro componentes: (i) Domicílios Precários: Todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa, por exemplo, imóveis comerciais, pontes e viadutos, barracas, carcaças de carros abandonados, entre outros, o que indica a carência de novas unidades domiciliares. Como também, os domicílios rústicos que são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada proporcionando desconforto e risco de contaminação por doenças; (ii) Coabitação Familiar: Quando há mais de uma família por domicílio; (iii) Ônus Excessivo com Aluguel: Famílias urbanas com renda até três salários mínimos e que gastam 30% ou mais de sua renda com aluguel; e (iv) Adensamento Excessivo de Domicílio Alugados: Quando há três moradores ou mais por dormitório.

Como **Inadequação dos domicílios urbanos** são considerados os domicílios que não oferecem condições satisfatórias de habitabilidade, e que apesar de não proporcionarem condições desejáveis de habitação, não implica em necessidade de construção de novas unidades (déficit qualitativo).

Cerca de 70% desse déficit estão localizados nas regiões Sudeste e Nordeste. A região Sul é a que apresenta o menor déficit habitacional relativo do país (8,7%). Em termos absolutos, a maior parte do déficit brasileiro se localiza na região urbana e as cinco principais cidades são: São Paulo com o maior número (474 mil unidades); seguido por Rio de Janeiro (220 mil); Brasília (126 mil); Salvador (106 mil); e Manaus (105 mil unidades).

No mesmo estudo da FJP, foi levantado o dado de inadequação de domicílios urbanos que se limitou a três componentes: infraestrutura urbana, presença de sanitário exclusivo e adensamento excessivo de domicílios próprios, pois os dados do censo demográfico IBGE 2010 não permitem identificar a inadequação do tipo de cobertura do imóvel ou a condição de adequação fundiária.

A carência de infraestrutura urbana é o componente da inadequação que mais afeta os domicílios urbanos. No Brasil, 13 milhões de domicílios urbanos (26,4%) carecem de pelo menos um item de infraestrutura básica: água, energia elétrica, esgotamento sanitário ou coleta de lixo. Os resultados mostram que a região Nordeste é a que possui o maior número de domicílios particulares permanentes urbanos com alguma carência de infraestrutura (4,8 milhões). A região Sudeste aparece em segundo lugar em número de domicílios (2,7 milhões). Nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, o número de domicílios carentes está entre 1,6 e 1,9 milhões. A ausência de banheiro exclusivo no domicílio afeta pouco mais de 1 milhão de domicílios e o componente adensamento excessivo de domicílios próprios afeta 1,5 milhão de domicílios brasileiros.

Diante desse desafio é preciso refletir sobre duas importantes questões: a primeira é que, no Brasil, é preciso demonstrar qual a necessidade, o déficit real por moradia adequada¹⁰, com conceitos e parâmetros unificados, identificando quais são os sujeitos demandatários desse direito social. Sendo assim, é preciso pensar diferentes soluções, respeitando a particularidade de cada território. A segunda questão, estrutural, é perceber que a lógica do capital não é a lógica da garantia de direitos, pois está apoiada em um modelo de desenvolvimento econômico injusto, expresso atualmente nas ações com sentido de desmontar os sistemas de proteção e garantias vinculados ao emprego, ameaçando a

¹⁰ Segundo relatório do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (2001), o direito a uma habitação adequada não deve ser entendido em sentido estrito, mas deve ser considerado como o direito de viver em segurança, paz e dignidade, em algum lugar.

sociedade salarial com a flexibilização das relações de trabalho¹¹. Nesse sentido, há uma crescente instabilidade dos sistemas de proteção e segurança.

Vale pontuar que há um grande distanciamento do ideário defendido pelas diretrizes apontadas no Estatuto da Cidade (2001)¹², na construção do Sistema Nacional de Habitação (SNH), relativo à questão da propriedade privada, e também na implementação de programas habitacionais que visem a aceleração do crescimento, corroborando a lógica do mercado que permeia a problemática habitacional no Brasil.

O levantamento das particularidades que afetam e contextualizam esta questão mostra-se como importante caminho para a explicitação de acertos, erros e “angústias” referentes aos rumos adotados para a política pública de habitação. Compreender os determinantes da política habitacional e urbana, sua interferência nas relações do território¹³, a abrangência do atendimento à necessidade habitacional que sofre a direta pressão do mercado, norteou, aqui, um necessário caminho no sentido de explicitar os atuais programas habitacionais frente ao desafio do direito à moradia e à cidade.

A questão colocada orientou essa proposta de estudo, compreendendo-se como problemática relacionada à discussão sobre o uso do território urbano, evidenciando sua importância na reflexão sobre a espacialidade da proposição de habitações populares e sobre os componentes da segregação socioespacial, sendo o território uma das dimensões de reprodução social, espaço que condiciona as posições de sujeitos, compõe relações de forças e orienta as escolhas.

A problematização percorreu o debate sobre a hipótese de que os programas de moradia popular no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁴, principalmente o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), na sua implementação e modelo, distanciaram-se das diretrizes de política urbana e habitacional pactuadas na

¹¹ Conforme Antunes (1999) com a crise do capital a partir da década de 70, um dos caminhos utilizados para minimizar a crise é a redução dos custos de produção para o capital com o trabalho (via subcontratação, reforma da previdência, flexibilização das leis trabalhista). Um sistema de produção flexível supõe direitos do trabalhador também flexíveis, ou de forma mais aguda, supõe a eliminação dos direitos do trabalho, em nome da “sustentabilidade” da atividade empresarial e da produtividade do trabalho.

¹² Estatuto da Cidade é a denominação oficial da lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo “Política urbana” da Constituição brasileira. Seus princípios básicos são o planejamento participativo e a função social da propriedade. Ver Apêndice IV- Quadro de Instrumentos Urbanísticos do Estatuto da Cidade.

¹³ Para Santos o território é determinado por diferentes funções e usos espaciais. “Podem as formas, durante muito tempo, permanecer as mesmas, mas como a sociedade está sempre em movimento, a mesma paisagem, a mesma configuração territorial, nos oferecem, no transcurso histórico, espaços diferentes” (SANTOS, 1996, p. 77).

¹⁴ O PAC, criado em 2007, promoveu o planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país.

regulamentação do Estatuto da Cidade e na construção do Sistema Nacional de Habitação, no que tange aos parâmetros de ocupação do espaço/solo, na prioridade para baixa renda, na efetivação das decisões participadas e, principalmente, no atendimento à moradia com sustentabilidade, perpassando pelos efeitos do mercado que se apropria dos lucros e contribui para a segregação socioespacial não respondendo integralmente à necessidade habitacional e aos anseios da população que demandam políticas públicas.

Refletindo sobre o histórico do processo habitacional no Brasil e sobre a trajetória da política para a habitação, os fatores determinantes do processo de urbanização, principalmente nos centros urbanos, são recorrentes e condicionam respostas fragmentadas das políticas públicas. O direito à habitação, entendido como um direito social e coletivo, direito básico para a reprodução da vida de todos os habitantes, se contrapõe aos aspectos da realidade territorial, que configura um processo de separação entre as classes sociais.

A Política Nacional de Habitação (2004), o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005), o Plano Nacional de Habitação (2008), a autogestão na habitação, foram respostas à pressão de um campo identificado com a reforma urbana que vê na integração e articulação das políticas de desenvolvimento urbano e na participação e controle social sobre as ações e recursos, uma possibilidade de ampliação dos direitos nas cidades e de exercício do direito à cidade entendido (no sentido Lefebvriano) como o direito à vida urbana, à cidade como o lugar do encontro, onde a prioridade é o seu valor de uso (FERREIRA, 2014, p. 193-194).

Entende-se como moradia digna aquela dotada das condições necessárias para o bem-estar e o bem-viver. Para Harvey (2008), a cidade desejada não pode ser divorciada daquela que preserva relação com laços sociais, com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos. O direito à cidade está muito longe da liberdade individual, de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade; é um direito comum, antes de ser individual, já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização.

A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos, segundo Harvey, é um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos. A cidade, nessa perspectiva, deveria ser entendida como uma morada onde as pessoas se aproximam, constroem sua identidade e significados para a realização de suas vidas.

O processo de urbanização sempre se deu com exclusão social, desde a situação do trabalho livre no Brasil, quando as cidades ganham uma nova dimensão, até a força de

trabalho se torna uma mercadoria e a reprodução do trabalhador passa a ocorrer pelo mercado. Historicamente a política urbana e habitacional é fortemente marcada pela insuficiência de investimentos do Estado e do mercado formal e pela forte estigmatização socioespacial (MARICATO, 2000).

Uma gestão urbana pautada pela justiça territorial deve ser referenciada em torno de princípios que se fundamentem em uma cidade diversa, una e plural. Compreender a cidade em sua pluralidade é reconhecer a especificidade de cada território e seus moradores, considerando-os como cidadãos que devem ter seus direitos sociais garantidos na forma de políticas públicas afeiçoadas a seus territórios.

Para Maricato, a realidade habitacional no Brasil sofre as consequências negativas da globalização da economia, situando-se como país pertencente à periferia do mundo capitalista. Nesse sentido, Vieira (2004) aponta que um dos lados mais escondidos da tal “globalização”¹⁵ encontra-se no enorme distanciamento entre ricos e pobres.

Aliado a essa realidade, acrescenta o fato de o Brasil ter vivido décadas sob o forte peso do regime ditatorial, sendo que nesse período, a partir de 1964, houve a intervenção do Estado, promovendo o financiamento de moradias para a classe média, através do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) cujos recursos utilizados, em sua grande maioria, provinham do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e também de recursos voluntários advindos da caderneta de poupança. Com a implantação do SFH, a partir de 1964, há uma consolidação imobiliária na venda de apartamentos para a classe média, impulsionando o mercado de promoção desse segmento, o que culmina numa intensa explosão imobiliária (MARICATO, 2000).

Lamentavelmente, o financiamento de imóveis não ocasionou a democratização do acesso à terra por meio da constituição da função social da propriedade. As atividades de produção imobiliárias não dominaram as atividades de exploração comercial e o mercado

¹⁵ Globalização- é um conjunto de transformações na ordem política e econômica mundial visíveis desde o final do século XX. Processo de aprofundamento internacional da integração econômica, social, cultural e política. Estabelece-se, principalmente, na abertura para o mercado financeiro mundial criado a partir da união dos mercados de diferentes países e da quebra das fronteiras entre esses mercados. O termo é frequentemente empregado para descrever a atual conjuntura do sistema capitalista e sua consolidação no mundo. Com inserção do Brasil na flexibilidade do mundo do trabalho imposta por este modelo, é possível identificar uma precarização dos direitos. Para Antunes, essa flexibilização traz como impacto a integração para fora e desintegração para dentro. “Pode-se dizer, de maneira sintética, que há uma processualidade contraditória que, de um lado, reduz o operariado industrial e fabril; de outro, aumenta o subproletariado, o trabalho precário e o assalariamento no setor de serviços” (ANTUNES, 2000, p. 49-50).

não deu oportunidade para a maioria da população que necessitava de uma moradia, priorizando absolutamente as classes medias e altas. Os governos estaduais e municipais empurraram a população para áreas impróprias ao desenvolvimento urbano adequado, causando a penalização de moradores e contribuintes que arcaram com as redes de infraestrutura (MARICATO, 2000). Vale lembrar a forte e importante atuação dos movimentos populares por moradia, pois à medida que esses movimentos se ampliam e obtêm vitórias, como analisa Sader:

[...] movimentações que antes podiam acontecer de modo quase silencioso, passam a ser valorizadas, enquanto sinais de resistência, vinculados a outros, num conjunto que lhes dá a dignidade de um acontecimento histórico [...] não é o cotidiano nem sua aparência reiterativa que fazem a novidade, mas o sentido novo que lhes emprestam seus agentes ao experimentar suas ações como lutas e resistências. (SADER, 1988, p.12)

A moradia digna é um bem essencial para o homem exercer de fato a sua cidadania e manter um padrão de vida adequado, assim, o direito à habitação não se condiciona simplesmente como um abrigo, mas envolve infraestrutura básica, serviços públicos e sociais.

Nesse sentido, destaca-se a II Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Hábitat II – Istambul 1996) cujos dois objetivos principais eram os assentamentos humanos sustentáveis e habitação adequada para todos. Na opinião de Maricato (2001), o Habitat II representou o fim das concepções urbanísticas que vigoraram no século XX, tornando imprescindível a participação dos indivíduos e da comunidade nas questões do espaço urbano.

O evento produziu um documento denominado Agenda Habitat, o qual, em seu escopo, defende que para obter a sustentabilidade nos aglomerados urbanos é necessário combater a pobreza e oferecer moradia adequada para todos. Rolnik e Saule Jr. (1997) destacam a ênfase dada ao Poder Local nos itens que tratam da questão ambiental, pois é colocado como o principal agente para a promoção do desenvolvimento sustentável nos assentamentos humanos e, em especial, nas áreas metropolitanas.

Nessa conferência, ficou estabelecido que moradia adequada - concepção variável devido aos fatores culturais, ambientais, sociais e econômicos de cada país - além de um teto, significa: privacidade; espaço adequado; acesso físico; segurança; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação, aquecimento e ventilação adequados; infraestrutura básica, por meio do abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto sanitário,

como também coleta de lixo; qualidade ambiental e localização e mobilidade acessível com relação ao trabalho e demais atividades básicas.

No ano de 2001, portanto, cinco anos após a realização do Hâbitat II, aconteceu, em Nova York, uma Sessão Especial da Assembleia-Geral das Nações Unidas para a Revisão Geral e Avaliação da Implementação do Resultado da Conferência Hâbitat II, chamada de Conferência Istambul +5, na qual compareceram representantes de 171 países.

O Relatório Nacional Brasileiro para a Conferência Istambul +5 (2001) apresentou um déficit quantitativo de 5,6 milhões de unidades habitacionais e informou que, naquele ano, existiam cerca de 13 milhões de moradias urbanas com condições de saneamento básico precário. Registrava ainda que, em 1998, havia por volta de 1,3 milhão de domicílios localizados em áreas de assentamentos subnormais ou precários¹⁶, sendo que 79,8% desse montante estariam concentrados em áreas metropolitanas.

Além de reafirmarem o compromisso com os princípios da Agenda Hâbitat, muitos países admitiram que obtiveram pouco progresso nos cinco anos, ficando constatado que o crescimento das favelas foi muito rápido nas cercanias das cidades asiáticas, africanas e latino-americanas. A partir do acúmulo das conferências, encontros e outros documentos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU produz e publica um documento que trata da moradia adequada enquanto direito humano, entendido como direito de viver em segurança, paz e dignidade, em algum lugar.

Então define que o direito a uma habitação adequada engloba: (i) Proteção contra despejo forçado e destruição e demolição arbitrária do lar; (ii) O direito de estar livre de interferências arbitrárias no lar, privacidade e família; e (iii) o direito de escolher residência e determinar onde morar e direito à liberdade de circulação. Define ainda que o direito a habitações adequadas incluem outros direitos: (i) Segurança de tenacidade; (ii) A restituição de habitação, terra e propriedade; (iii) Acesso não discriminatório e igual a habitação adequada; e (iv) Participação na tomada de decisões vinculada à habitação a nível nacional e na comunidade.

Segundo o documento, uma habitação adequada deve fornecer mais de quatro paredes e um telhado; devem ser cumpridas várias condições, uma habitação adequada deve

¹⁶ A expressão “assentamentos precários”, foi adotada pela Política Nacional de Habitação (PNH) para caracterizar o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda. Inclui: cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, além dos conjuntos habitacionais degradados. (BRASIL, 2010).

atender pelo menos aos seguintes critérios: (i) Segurança de posse (proteção legal); (ii) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura (água potável, instalações sanitárias adequadas, energia para o cozimento, aquecimento e iluminação e preservação de alimentos ou eliminação de resíduos); (iii) Acessibilidade (desonerando custos aos ocupantes); (iv) Habitabilidade (segurança física, espaço suficiente, proteção contra frio, umidade, calor, chuva, vento ou outros riscos para a saúde e riscos estruturais); (v) Acessibilidade: (consideração às necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados); (vi) Localização (oferecer acesso às oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros serviços e instalações sociais), e não estar localizada em áreas contaminadas ou perigosas; e (vii) Adaptação cultural (levar em conta e respeitar a expressão da identidade cultural).

No ano de 2001, a partir do I Fórum Social Mundial, realizado na cidade de Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul, foi assumido o compromisso pelo Movimento pela Reforma Urbana, com a elaboração de um documento publicado em junho de 2006, chamado Carta Mundial do Direito à Cidade. Esse movimento reúne Organizações Não-governamentais (ONGs), entidades profissionais, acadêmicas, funcionários públicos e movimentos nacionais que lutam por moradia.

A carta partia do conceito de direito à cidade¹⁷, definido como usufruto equitativo da cidade, dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social; de direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e organização, baseados nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado (Carta Mundial do Direito à Cidade, 2006, p. 2).

Nesse sentido, é importante destacar a afirmação de Behring e Boschetti (2007), ao assegurarem ser essencial discutir e lutar pela ampliação do direito à moradia e o acesso às políticas públicas, porque isso gera a disputa pelo fundo público, envolvendo um processo

¹⁷ Na Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006, p. 2), o Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; [...] à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; [...]. O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades.

de discussão coletiva, socialização da política, efetivação das premissas legalmente validadas e organização dos sujeitos sócio-políticos, através da gestão democrática da cidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos relacionados ao desenvolvimento e organização do espaço urbano.

Luta necessária, mas dura e difícil pelo sentido dúbio da habitação enquanto direito social e a habitação enquanto mercadoria: “a habitação é uma mercadoria especial, que tem produção e distribuição complexas”, e dentre as demais mercadorias de consumo privado (roupas, sapatos, alimentos móveis etc.) é a mais cara. “Com preço muito maior que os salários médios, o comprador leva muitos anos para pagá-la” (MARICATO, 1997, p. 46).

O direito à moradia, embora esteja definido na Constituição Federal (CF), dentre os direitos básicos, como responsabilidade do Estado, sua vinculação com a terra e, portanto, com a propriedade, condiciona este direito social ao status da propriedade privada. Segundo Maricato, o fator que torna complexa a mercadoria moradia é a sua vinculação com a terra, e, na relação de propriedade privada, a produção de cada moradia exige a superação da vontade do dono da terra.

Como mercadoria e relacionado à propriedade privada, o acesso à moradia no Brasil confunde-se com um símbolo de ascensão social. A moradia é vista como um patrimônio a ser comprado, e depende do esforço pessoal de cada um, exclusivamente, da capacidade de pagamento de cada pessoa (LORENZETTI, 2001). Exclusão social¹⁸ exercida política e ideologicamente através do poder econômico, no qual o mercado é o instrumento fundamental para o exercício de poder e exclusão econômica e geralmente mostra uma expressão espacial, conseqüentemente, se torna um objeto de segregação.

É importante considerar os elementos acima destacados, para que possamos pontuar a situação proveniente da decisão de governos locais que assumiram enfrentamentos na implementação de políticas urbanas e habitacionais, explicitando o debate da função social da terra, e a discussão contra hegemônica de moradia digna e direito à cidade.

Parte-se do suposto que as políticas sociais são resultantes de compromissos políticos desde a decisão até sua execução, e, portanto, deveria envolver participação social

¹⁸ Exclusão Social é aqui entendida como uma situação de privação coletiva que inclui pobreza, discriminação, subalternidade, a não equidade, a não acessibilidade, a não representação pública como situações multiformes. Expressas entre outras, situações como: o crescimento da população nas ruas, nas cidades, em abrigos, os sem-teto, o crescimento da violência, desemprego de longa duração, a fragilização das estruturas familiares, o crescimento do uso indevido de drogas, a mudança do sistema produtivo entre outros (SPOSATI, 2000, p. 67-8).

e a publicização dos processos. É nessa perspectiva da reflexão sobre a participação dos atores nas arenas de disputas¹⁹, e do controle social sobre a ação pública que se coloca a importância de discutir e avaliar o processo de formulação e implementação de políticas. É decisivo para compreender “de que forma”, e a partir de que intenção, uma questão passa para a agenda de governo, com ou sem participação dos sujeitos, e como mobiliza esforços e recursos, podendo, com isto, explicitar fatores e alterar percepções.

No intuito de estudar experiências habitacionais e urbanas que nos trouxessem elementos para iluminar e debater o enfrentamento na construção de resposta de cidades que tentaram trilhar o caminho para a construção de espaços menos segregadores e, portanto, mais justos, elegemos para o estudo os municípios de Diadema e São Bernardo do Campo.

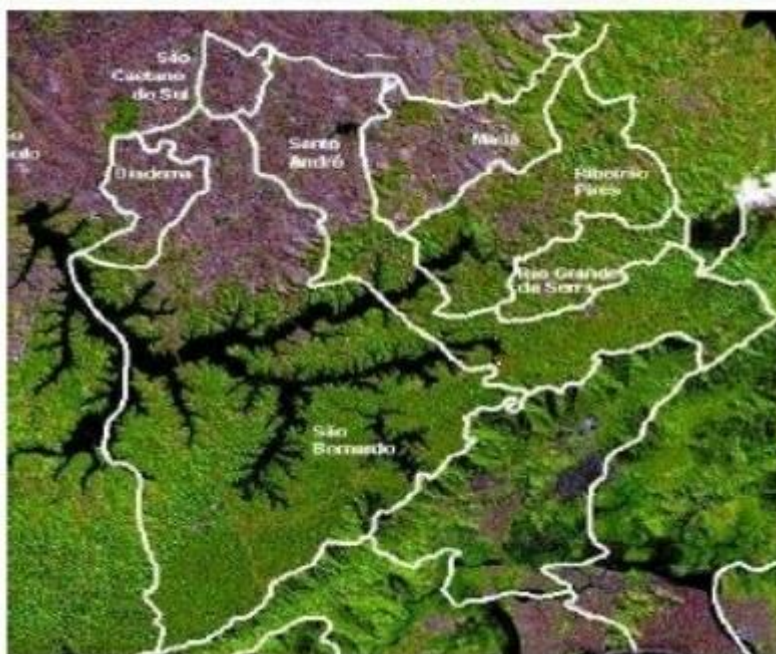
As duas cidades estão localizadas na região do grande ABC²⁰, que compõe a região metropolitana de São Paulo. Na região do Grande ABC, conforme dados do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, residem 2,5 milhões de habitantes, distribuídos em 865.145 domicílios.

A região do grande ABC ganhou status nacional devido principalmente à sua forte economia baseada na indústria de transformação em diversos seguimentos, principalmente na metalurgia. O setor de comércio e serviços está ganhando importância na região e, em termos de mão de obra empregada, o setor já ultrapassa o da indústria devido à migração de indústrias para outros locais onde existem mais vantagens fiscais e menores salários que a região do ABC e, logicamente, devido ao processo de modernização das indústrias, as quais não requerem tanta mão de obra como no passado, mão de obra esta, que passa a fazer parte do setor terciário.

Conforme foto que segue, podemos verificar o alto grau de adensamento, principalmente dos municípios de Santo André, Diadema, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Mauá, realidade distinta aos municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra onde quase a totalidade dos territórios é coberta por Área de Proteção aos Mananciais. Na região do Grande ABC 56% do território é coberto por Área de Proteção aos Mananciais.

¹⁹ Arena de disputa- a ideia não é a defesa da institucionalização da participação, mas referimo-nos à presença de diferentes atores em disputa no planejamento e execução das políticas públicas, faz-se referência ao jogo realizado entre forças de classes sociais opostas, na defesa de diferentes interesses.

²⁰ A região do grande ABC compreende 7 (sete) municípios pertencentes a região metropolitana de São Paulo: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires.

Figura 01 - Foto Aérea dos Municípios da Região do ABCD

Fonte: IBGE/Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, 2010.

No concernente aos dados de extensão territorial, população, desenvolvimento econômico e organização administrativa, há consideráveis diferenças entre os municípios que, em rápida avaliação, podemos atribuí-las à vocação distinta de cada município, pela forma de ocupação e organização da cidade, dimensão e determinantes de proteção ambientais.

Quadro 01- Dados da Região do ABC

Cidades Do ABC	População Est. 2016 (IBGE)	População 2010 (IBGE)	Território KM²	Densidade Demográfica Hab/Km²	Plano Diretor (última revisão)	Plano Local	IDH		
							1991	2000	2010
Santo André	712.7	676.4	175,7	3.848,01	Lei Mun. n° 9.394/2012	2016	0,630	0,738	0,815
São Bernardo do Campo	822.2	765.4	409,5	1.869,36	Lei Mun. n° 6.432/2015	2012	0,642	0,740	0,805
São Caetano do Sul	158.8	149.2	15,3	9.736,03	Lei Mun. n° 5.374/2015	NÃO	0,697	0,820	0,862
Diadema	415.1	386.0	30,7	12.536	Lei Mun. n° 412/2015	2011	0,528	0,664	0,757
Mauá	457.6	417.0	61,9	6.741,41	Lei Mun. n° 4.968/2014	2011	0,523	0,664	0,766
Ribeirão Pires	121.1	113.0	99,0	1.140,73	Lei n° 5907/2014	2012	0,580	0,718	0,784
Rio Grande da Serra	48.8	43.9	36,3	1.210,04	Lei n° 1.635/2006	NÃO	0,498	0,625	0,749

Fonte: Dados Plano Diretor-IBGE, 2010/2016.

Particularidade interessante no ABC é que as prefeituras, em 1990, criaram o Consórcio Intermunicipal que congrega os sete municípios para o planejamento, articulação e definição de ações de caráter regional, pelos grupos de trabalhos, que se reúnem por área temática. A entidade pode abrir processos de licitação para obras e receber recursos oriundos das esferas federal e estadual, bem como de organismos internacionais.

A escolha dos municípios de Diadema e São Bernardo do Campo nos apresentou riqueza de elementos trazidos pelo grau diferenciado de execução e efetivação da política para habitação e desenvolvimento urbano. Duas cidades, que junto com poucas outras no país, começaram a construir respostas para a problemática habitacional emergente nas cidades brasileiras.

Numa aproximação com a experiência urbana e habitacional dos municípios de Diadema e São Bernardo do Campo, buscou-se compreender a expressão e a importância da intervenção urbana e habitacional “permeada” por princípios do direito à moradia e à cidade. No início da década de 1980, as duas cidades foram pioneiras nas ações de urbanização de favelas e de regularização fundiária daquelas frações do território, que envolviam sempre mais que 1/3 da população. Essa porção de território ocupada pela população pobre, que migrava em busca de empregos, era denominada “cidade ilegal”²¹, onde, até então, os governos não realizavam qualquer melhoria por dizerem-se impedidos legalmente.

Além desses dados de vanguarda nas ações de urbanização de favelas, tanto Diadema como São Bernardo do Campo, acompanhando as definições da CF/88 para a área, fizeram a revisão de seus Planos Diretores à luz dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, possuem Política de Habitação, fizeram seus Planos Locais para Habitação de Interesse Social²² (HIS) e historicamente implantaram instrumentos e programas como forma de atendimento ao déficit habitacional (veja nota da pesquisadora)²³.

²¹ A cidade legal é contemplada pelo poder público com investimentos em infraestrutura e é valorizada pelo mercado imobiliário. A “cidade ilegal” se refere à porção não reconhecida pelo poder público em termos de planos urbanísticos, apontada por Maricato (2002, p. 152), como o “lugar fora das ideias”.

²² Programas para Habitação de Interesse Social- Ação do Poder Público para Construção de moradias e ou melhorias habitacionais para famílias de baixa renda, conforme a Política Nacional de Habitação (Ministério das Cidades, 2004), principalmente, aos segmentos populacionais de renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos. urbanas e rurais.

²³ Atuei como assistente social concursada e também gestora em ambos os municípios na área da política urbana e habitacional. Como moradora e também profissional estive próxima ao histórico político e de lutas da região.

Este estudo, no âmbito de abordagem do Serviço Social, é relevante visto tratar-se de temática que geralmente localiza-se nas reflexões dos setores que tratam sobre a área e enfoque do urbanismo. Essa abordagem coloca-se como fértil campo de investigação para o Serviço Social, pois a problemática habitacional é uma expressão da questão social, situada entre o direito à moradia digna e a exclusão socioterritorial.

Considerando que a pesquisa, conforme nos ensina Yazbek (2004), deve revelar os processos sociais e históricos de um tempo e lugar em suas múltiplas dimensões, nos mostrando como a realidade se tece e se move pela ação e construção dos sujeitos sociais, o presente estudo se ateve a uma análise qualitativa. De acordo com Minayo (2009):

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos a operacionalização de variáveis (MINAYO, 2009, p. 21).

A ênfase deste trabalho se concentrou no papel e avaliação dos sujeitos que construíram a direção e participaram da consolidação da política habitacional local. Assim, como base para este diálogo, foi realizada ampla pesquisa bibliográfica, consultadas obras que tratam da formação das cidades e do processo de urbanização no Brasil; das políticas sociais e públicas; da questão do território na concepção da ocupação e função do espaço, da formação e comportamento dos movimentos sociais no Brasil, dos conselhos de controle social e da Política Urbana e Habitacional.

Foram levantados dados nos Planos Diretores, Planos Locais de Habitação de Interesse Social e em outras pesquisas já realizadas na região. Consultadas bibliografias específicas do Serviço Social que tratam da questão social e de suas expressões, do papel das políticas públicas, dos espaços de controle social e dos movimentos sociais. Essa pesquisa nos municípios teve seu recorte no ano de 2016, sendo que, em 2017, por alterações administrativas, foram trocados os quadros de gestores em ambos os municípios.

Como forma de ampliação da possibilidade de percepção dos efeitos globais do mercado e do capital frente à questão urbana e habitacional, foi realizado um estágio de doutorado em Portugal, em especial, na cidade de Lisboa, com a supervisão do Prof. Dr. Fernando Nunes da Silva, da Universidade de Lisboa e da Profa. Dra. Rosângela Dias Oliveira da Paz, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Desse modo, esse estágio compõe parte da proposta metodológica do meu estudo. A ideia de uma

aproximação com a experiência urbana e habitacional, em Portugal, surgiu em função da troca ocorrida em atividade complementar, realizada em 2007, à época do mestrado na PUC/SP, sob a coordenação da Profa. Dra. Lúcia Bógus, do curso de pós-graduação em Ciências Sociais.

O estágio foi relevante no sentido de ampliar o foco de análise do tema em diferenciados processos de exclusão socioterritorial, que coloca o direito à cidade e à moradia como uma expressão da questão social, reflexo dos impactos causados pelas relações contraditórias do mundo capitalista, entendendo-se a moradia para a população de baixa renda como necessária aos direitos básicos, ao mesmo tempo que se encontra no campo da relação de propriedade privada, como mercadoria.

Buscar respostas de políticas públicas que atuem no exercício da função social da terra é desafio comum do Brasil, de Portugal, e dos demais países do mundo globalizado, embora continentes e culturas diferenciadas também sofram semelhantes tensões na relação do capital, fato que fortalece a importância desse intercâmbio e traduziu-se como forma de ampliação da análise, visto que a tese objetiva explicitar tendências e desafios das respostas da Política Urbana e Habitacional na sua relação com a disputa pelo espaço urbano.

Foi utilizado como método de estudo e análise a abordagem crítica, considerada a compreensão do processo histórico, a realidade vivida e a indissociabilidade do sujeito do meio em que vive, entendido como ser histórico, mas dotado de particularidades.

A pesquisa de campo foi efetivada considerando um “olhar qualificado”, através de estudos e mapeamento das informações, tendo como objeto de análise social **o território usado²⁴ e praticado**, buscando a concepção de Milton Santos (2000), que compreende o território usado como espaço geográfico que reflete uma totalidade em movimento, e também as reflexões de Ana Clara Ribeiro (2004), que relaciona ao território usado o território praticado, que implica levar em conta uma significação política relevante, uma certa centralidade da ação política.

Considerando que o objeto da pesquisa busca conexão com as respostas das políticas sociais dos municípios estudados, reforçamos, na reflexão de Sposati (2013), que o território entendido como o chão histórico e o chão das relações apresentam-se como o lugar que impulsiona a leitura de expressões da questão social e sua vinculação com as políticas

²⁴ "território são formas, mas território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado" (SANTOS, 1998, p. 16), segundo o autor este entendimento permite uma consideração abrangente da totalidade das causas e dos efeitos do processo socioterritorial.

sociais.

A historicização plantada em um chão de relações impulsiona a leitura de expressões da questão social. É preciso reafirmar que conhecer a particularidade de um território não significa extraí-lo ou apartá-lo da totalidade. Não significa exortá-lo da relação da classe social que vive do trabalho, pelo contrário, significa inserir, concretamente, o cotidiano do homem ou da mulher que vive do trabalho e o que este/a oferece, enquanto padrão de dignidade e condição humana de viver. A partir da concepção de território e da categoria território, aqui apresentadas, é preciso situar a conexão existente entre estas e as políticas sociais. (SPOSATI, 2013, p. 9)

Em campo, foram realizadas visitas às experiências e também visitas institucionais, onde se realizou diálogo com sujeitos da pesquisa, momento em que foram coletadas a Autorização Institucional (apêndice I) e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (apêndice II). Todas e todos entrevistados concordaram em ter seus nomes citados neste estudo. Foi aplicada entrevista semiestruturada²⁵, com roteiros diferenciados, compreendendo a especificidade de cada sujeito abordado: representantes de movimentos, gestores e técnicos (apêndice III).

Foram entrevistados gestores e técnicos da Política de Habitação e Desenvolvimento Urbano e das Secretarias responsáveis nos municípios. Esses sujeitos foram pré-selecionados, considerados os parâmetros da adesão ao estudo e a capacidade de resposta sobre o processo de implementação da política, objetivada a necessária captação da efetividade dos instrumentos urbanísticos e da política na distribuição da cidade e função social da terra (e da Cidade).

Os sujeitos de pesquisa entrevistados como representantes da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo foram:

(i) Tássia Regino de Menezes, Secretária de Habitação, assistente social e gestora da política habitacional no município de São Bernardo do Campo, no período de 2009 a 2016;

(ii) Márcia Gesina Geraldo de Oliveira, assistente social e Diretora do Departamento de Trabalho Social da Secretaria de Habitação (SH), no período de 2009 a 2016;

(iii) Claudia Virginia Cabral de Souza, arquiteta e Diretora do Departamento de Planejamento Urbano, também no período de 2009 a 2016.

Os sujeitos de pesquisa entrevistados como representantes da Prefeitura Municipal

²⁵ Conforme Minayo (2009, p. 64), “A entrevista semiestruturada que combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”.

de Diadema foram:

(i) Lício Gonzaga Lobo Junior²⁶, arquiteto, técnico da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SHDU), na prefeitura desde 1989;

(ii) Nadia Helena Guardini, assistente social, técnica da SHDU, na prefeitura desde 1986.

O Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema, convidado para a entrevista, negou-se a participar, alegando orientações internas relativas ao período de transição de governo.

Para a escolha dos entrevistados do movimento por moradia, buscamos lideranças que pudessem apontar a percepção do movimento referente à transparência no processo de implementação da política e sua efetividade no atendimento às necessidades habitacionais, e que também pudessem expressar o olhar do movimento organizado referente ao uso dos instrumentos urbanísticos no processo de disputa da cidade.

Entrevistamos Manoel Boni, representante de movimento por moradia em Diadema, coordenador da Associação dos Sem Tetos, Cortiços e das Favelas da Região Oeste de Diadema, professor, representante sindical dos professores do Estado de São Paulo, liderança da área de moradia no município desde o início da década de 1980, iniciou militância no movimento sindical dos metalúrgicos do ABC. Desde 2008, também acompanha a organização de movimento por moradia em São Bernardo do Campo, onde foi representante no Concidade²⁷.

Representante de movimento por moradia em São Bernardo do Campo, foi entrevistada Luciene Oliveira dos Santos, representante do Movimento Sem Teto Urbano²⁸ (MSTU) desde 2011, membro representante dos movimentos de moradia no Concidade de São Bernardo do Campo, gestão 2016-2017, moradora do município desde 1994.

²⁶ O arquiteto Lício Gonzaga Lobo Junior, também foi entrevistado, em 2008, à época da dissertação de mestrado, cujo objeto de estudo era o processo de urbanização de favelas da cidade de Diadema. Esta entrevista também foi utilizada no presente estudo, portanto, algumas citações do sujeito de pesquisa vão se referir a 2008 e outras a 2016.

²⁷ Concidade- para inscrição dos municípios no Sistema Nacional de Habitação, sugere-se formar os Conselhos Municipais da Cidade, ou "similares", tomando por referência a estrutura geral do Conselho das Cidades em âmbito nacional, órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, instituído em 2004.

²⁸ MSTU- Movimento que atua na área de habitação, constituído desde 1998, no Estado de São Paulo e é filiado ao Movimento Sem Terra de Luta (MSTL).

As entrevistas foram realizadas de setembro a novembro de 2016 e, na assinatura do Termo de Livre Consentimento, os sujeitos não se opuseram à revelação da identidade. Os depoimentos foram identificados conforme demonstra o quadro abaixo:

Quadro 02- Sujeitos de Pesquisa

Sujeito	Representação	Identificação
Tássia Regino de Menezes	Secretária da SH de São Bernardo	Tássia Regino
Márcia Gesina Geraldo de Oliveira	Assistente Social, Diretora do Departamento de Trabalho Social da SH de São Bernardo	Márcia Gesina
Claudia Virginia Cabral de Souza	Arquiteta, Diretora do Departamento de Planejamento Urbano	Claudia Virginia
Lício Gonzaga Lobo Junior	Arquiteto da SHDU Diadema	Lício Lobo
Nadia Helena Guardini	Assistente Social da SHDU Diadema	Nadia Guardini
Manoel Boni	Associação dos Sem Tetos, Cortiços e das Favelas da Região Oeste de Diadema	Boni
Luciene Oliveira dos Santos	MSTU de São Bernardo	Luciene

Fonte: Informações da Pesquisadora 2016.

Como forma de abrir diálogo sobre as determinações do mercado no mundo globalizado, durante o período do Programa de Doutorado no Exterior (PDSE), fizemos uma rápida aproximação sobre a experiência urbana e habitacional de Lisboa, Portugal, sendo assim, para isso, além da leitura de estudos foram selecionados e entrevistados alguns interlocutores: (i) Vereadora Paula Cristina Marquês, Coordenadora da pasta de Habitação e Desenvolvimento Local de Lisboa, desde 2017; (ii) Florisbela Pinto, Técnica social, que atua junto à pasta de habitação na Câmara Municipal de Lisboa; (iii) Maria Teresa Craveiro Pereira, Diretora do Departamento de Planejamento Estratégico de Lisboa; e (iv) Marília de Carvalho Seixas Andrade, professora do curso de Serviço Social da Universidade Lusófona de Lisboa, pesquisadora na área de habitação e urbanismo.

A escolha dos interlocutores de Lisboa se sucedeu como forma de abranger questões assemelhadas às que ocorrem nas cidades brasileiras no que tange aos impactos neoliberais/neoconservadores em relação à distribuição do espaço urbano, esse trabalho foi acompanhado pelo Professor Doutor Fernando Nunes da Silva.

Importante aqui dizer que não se pretendeu, no estudo, análise comparativa entre as duas experiências, mas os dois estudos, Diadema e São Bernardo do Campo, permitiram reflexões com vistas a apreender questões sobre o desenvolvimento da política habitacional e urbana local, além dos impactos da disputa da terra, experiências que são diversas e heterogêneas.

Como componentes da análise, observamos, principalmente, os mecanismos que impulsionam e os que freiam os programas para HIS e os impactos das alterações da política habitacional idealizada nos referenciais dos artigos 182 e 183, que tratam da função social da terra, CF de 1988, e os princípios e diretrizes da Política Nacional de Habitação em relação ao caminho adotado com a implementação do Programa MCMV, após 2009. As informações foram pontuadas no sentido de dar destaque às seguintes categorias de análise: (i) direito à moradia e à cidade; (ii) participação e controle social; e (iii) gestão pública, a disputa da terra e as determinações do mercado.

No Capítulo 1, denominado “Cidade, Estado, terra e o direito ao espaço”, foram utilizados referenciais conceituais que dialogam na perspectiva do direito à cidade: o Estado, o espaço, o acesso à cidade, a inclusão social e a formação das cidades no aspecto urbano e habitacional.

O Capítulo 2, “Padrão desigual de construção da cidade: Problema Local?”, traduz-se num resgate histórico da política urbana e habitacional no Brasil. Nesse capítulo, também foi feito um recorte da situação urbana e habitacional de Lisboa, Portugal, que propiciou uma observação dos mesmos e outros contornos do mercado no mundo globalizado em relação aos centros urbanos (aproximação feita por ocasião do estágio realizado junto ao Instituto Superior Técnico de Lisboa, no primeiro semestre de 2017).

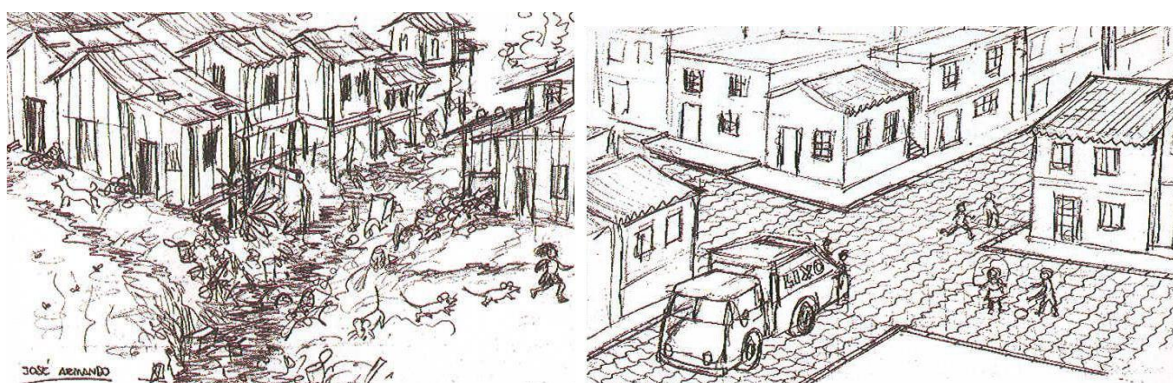
No Capítulo 3, “As cidades de Diadema e São Bernardo do Campo: espaços de disputa e enfrentamento?” foram trazidos dados primários e realizados levantamentos a partir de estudos já elaborados sobre o histórico da região e das cidades, a forma de condução da política na área urbana e habitacional e a aplicação de instrumentos urbanísticos de forma a impulsionar ou não a função social da terra, na perspectiva do acesso ao direito à moradia e à cidade.

No Capítulo 4, denominado “Construção de cidades com direito à moradia e à cidade: desafio possível?”, foram abordadas as categorias de análise através de um diálogo entre os elementos conceituais, os dados coletados e a fala dos sujeitos.

Na análise, foi problematizada a hipótese inicial: as forças do modelo capitalista de propriedade privada estabelecem relações de interesses de disputa da terra e, além de tencionar, condicionam a efetivação de um modelo ideal de política urbana e habitacional, causando seu distanciamento das diretrizes de política urbana e habitacional pactuadas na regulamentação do Estatuto das Cidades, no que tange aos parâmetros de ocupação do

espaço/solo, na prioridade para baixa renda, na efetivação das decisões participadas e, principalmente, no atendimento à moradia com sustentabilidade, perpassando pelos efeitos do mercado que se apropria dos lucros e contribui para a segregação socioespacial.

Considerando o movimento e o impacto da relação de mercado sobre o uso do espaço urbano, entender os efeitos e o papel da opção governamental e suas respostas reforçadoras ou não da segregação socioespacial, sob a perspectiva e ótica dos gestores, técnicos e de representantes de movimentos, colocou-se como principal objetivo desta pesquisa que trilhou a busca por respostas para a seguinte pergunta norteadora: a atual configuração da disputa da terra e os impasses estabelecidos nas condicionantes de intervenção para a cidade legal (ainda distanciadas da cidade real) têm impactado a política urbana e habitacional e o enfrentamento do déficit para habitação?



Desenhos do Engº Armando Loures Vieira, SHDU Diadema, 1996.

Uma boa política de habitação é uma política que é desenvolvida para ao mesmo tempo responder as necessidades habitacionais da cidade e criar qualidade de vida na cidade, então ela precisa se articular à lógica maior do desenvolvimento urbano e da construção do direito à cidade, ela precisa se articular e ser uma fomentadora disso. (Entrevistada Tássia Regino, 2016)

CAPÍTULO 1 - CIDADE, ESTADO, TERRA E O DIREITO AO ESPAÇO

A transformação revolucionária da sociedade requer que a expropriação do espaço, a liberdade de usar o espaço, o direito existencial ao espaço (le droit à la ville) para todos sejam reafirmados através de uma versão radical da práxis sócio-espacial. (Henri Lefebvre, 1991)

Neste capítulo, como base para refletir o processo de formação das cidades e elementos determinantes da desigual distribuição do espaço, retomaremos concepções sobre o uso da terra, o direito à cidade e à moradia digna.

Aqui se estabeleceu importante destaque sobre a questão fundiária, historicamente instituída na desigual distribuição do território e determinada por interesses dominantes. Assim, quando abordamos os conflitos urbanos, está colocada a centralidade da questão fundiária, denominada por Ermínia Maricato de o “**nó da terra**”²⁹.

Refletir sobre políticas urbanas e habitacionais, num ideário de mudanças, significa pensar sobre novas e velhas concepções que definem a forma de ocupação do espaço. O papel do Estado, do movimento social e dos sujeitos é fundante para a compreensão destas determinações históricas: quem faz a história e como ela se constrói.

1.1 O Estado e as “forças” determinantes do uso do espaço

Para tratar sobre o Estado, recorreremos às reflexões do professor Carlos Nelson Coutinho, que mobiliza os conceitos via prussiana, revolução passiva e modernização conservadora para entender a constituição histórica da formação social brasileira.

Para Coutinho (2008), o Brasil apresenta particularidades em sua formação econômica e social. Elementos da velha ordem escravocrata e oligárquica foram mantidos ao mesmo tempo em que se fortalecia o poder do Estado. Os processos de transformação econômica, política e cultural em nosso país apresentam como característica comum a

²⁹ Nó da terra na sociedade brasileira- Para a expressão originalmente utilizada por José de Souza Martins (1994), autor se refere à terra rural, Maricato (1996) aplica à terra urbana. Ermínia Maricato afirma que nas cidades, a dificuldade de acesso à **terra** para a habitação é responsável pelo explosivo crescimento de favelas e loteamentos ilegais. No campo ou na cidade, a propriedade da **terra** continua a ser um **nó** na sociedade brasileira.

conciliação entre as frações modernas e atrasadas das classes dominantes e a exclusão da participação da população nos processos decisórios.

Coutinho (2008) distingue dois caminhos de trânsito para a modernidade, um que leva à criação de sociedades liberal-democráticas³⁰, outro que leva a formações de tipo autoritário e mesmo fascista³¹. Entre outras, conservam-se várias características da propriedade fundiária pré-capitalista e, conseqüentemente, do poder dos latifundiários, o que resulta do fato de que a moderna burguesia industrial prefere conciliar-se com o atraso a aliar-se às classes populares.

Ainda, segundo Coutinho (2008), passado o período da independência, o Brasil se constituiu numa nação brasileira, com especificidades regionais, a partir do Estado e não a partir da ação das massas populares. Uma classe dominante que nada tinha a ver com o povo, que foi imposta ao povo de cima para baixo ou mesmo de fora para dentro e, portanto, não possuía uma efetiva identificação com as questões populares, com as questões nacionais. Desse modo, promoveu um processo de modernização, que conserva as estruturas que impõem um desenvolvimento desigual e combinado, conforme nos ensina Octavio Ianni (1981).

Assim, o Brasil arrasta desde o período da independência recorrentes situações de ditaduras sem hegemonia, traço que verificamos na era Getúlio Vargas, depois no período do golpe de 1964 e, mais recentemente, nas investidas (anti) democráticas para o aprofundamento do neoliberalismo no Brasil, após 1990.

Mantemos ciclicamente a tradição de um Estado que se sobrepõe à nação, sempre dominado por interesses privados, não sendo uma singularidade de nossa formação estatal capitalista. Contudo, segundo Coutinho, aqui o privatismo³² assumiu traços bem mais acentuados do que em outros países capitalistas.

Sempre que há uma dominação burguesa com hegemonia, o que ocorre nos regimes liberal-democráticos, isso implica a necessidade de concessões da classe dominante às classes subalternas, dos governantes aos governados. Portanto, nesses casos, o Estado – ainda que, em última instância, defenda interesses privados – precisa ter também uma dimensão

³⁰ A liberal democracia apresenta-se como um regime político, porém, é uma contradição nos termos, a democracia e o **liberalismo** têm objetivos diferentes. A democracia está preocupada com o problema de quem deve ocupar os poderes coercitivos do Estado, que devem ser do povo e exercidos indiretamente por seus representantes; os **liberais** estão mais preocupados em reduzir os poderes do Estado.

³¹ O fascismo como forma de radicalismo político **autoritário** nacionalista, ganhou destaque no início do século XX na Europa e teve origem na Itália.

³² Um modelo liberal ou "**privatista**", segundo o qual os serviços públicos, como qualquer outra mercadoria, devem ser deixados a cargo da iniciativa privada.

pública, já que é preciso satisfazer demandas das classes trabalhadoras para que possa haver o consenso necessário à sua legitimação. Não é outra a explicação, por exemplo, da existência do Welfare State³³ nos países mais desenvolvidos; neste caso, graças às lutas das classes trabalhadoras, foi possível construir, a partir de políticas estatais, uma rede educacional e de seguridade social que tem um indiscutível interesse público. (COUTINHO, 2008, p. 184-185)

Porém, no Brasil, o pouco que foi conquistado, nesse sentido, e também pelas lutas das classes trabalhadoras, não diminui o fato de que a característica dominante do nosso Estado foi sempre ter sido submetido a interesses estritamente privados, dado que:

[...] transição brasileira ao capitalismo se deu de modo não-clássico devido a certas características, nitidamente relacionadas entre si, da base econômica da qual partiu: sua fundação sobre força de trabalho escrava; sua refratariedade a aumentos de produtividade; a debilidade do impulso econômico endógeno à formação de um mercado interno (inclusive de um mercado de trabalho, considerando a situação da força de trabalho brasileira sob o regime da escravidão). Tais características tiveram como consequências, no plano social: o não desenvolvimento de uma sociedade civil; a conservação da grande propriedade agrária; a persistência do poder da velha classe latifundiária. Isso teria levado à situação em que a transição brasileira ao capitalismo, posta enquanto necessidade “sob a ação combinada de fatores endógenos e exógenos”, exigiu a conciliação de interesses entre a burguesia emergente e as velhas oligarquias e a presença precoce e intensiva do Estado na economia, o que levou à sua hipertrofia e ao reforço de seu caráter autoritário. Tal reforço, por sua vez, teria sido ainda mais acentuado devido à inexistência de uma sociedade civil desenvolvida que a ele resistisse. (COUTINHO, [1977-1979] 2011, p. 42)

A herança brasileira desse modelo conservador de desenvolvimento materializa-se na Era Vargas (1930-1954)³⁴, no período Desenvolvimentista³⁵ com maior incremento ao capital industrial com o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), e depois da queda de João Goulart, em 1964, a retomada do Estado autoritário pós golpe de 1964 e, mais recentemente, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

A crise mundial do capital da década de 1970, que causa queda nas taxas de lucro, determina uma reação do capital ao ciclo depressivo, com transformações no mundo do

³³ Welfare State, também denominado Estado de bem-estar social. Conforme Pereira, segundo a literatura especializada, foram três os pilares do Estado de Bem-Estar Social e das políticas sociais correspondentes, no seu período de ouro, 1945 e 1975: (i) o pleno emprego (masculino), respaldado na propriedade econômica de pós-guerra, na doutrina keynesiana e no esquema beveridgiano de seguridade social; (ii) a universalização dos serviços sociais, visando atingir a todos indistintamente, de forma incondicional; e (iii) a assistência social como forma de proteção, cuja principal função seria a de impedir que segmentos socialmente vulneráveis resvasassem para baixo de uma linha de pobreza legitimada pela sociedade (PEREIRA, 2000, p.55).

³⁴ O populismo é marcado pela ascensão de líderes carismáticos que buscam sustentar sua atuação no interior do Estado através do apoio das maiorias.

³⁵ Política econômica baseada na meta de crescimento da produção industrial e da infraestrutura, com participação ativa do Estado, tendo como base da economia e o consequente aumento do consumo, há investimento no estado de bem-estar social.

trabalho e da produção e pressiona por uma funcionalização do Estado³⁶. Conforme Antunes (2000a), as tentativas para a retomada das altas taxas de lucros passam por três eixos: (i) reestruturação produtiva³⁷, que fragiliza a resistência dos trabalhadores, submetendo-os às condições aviltantes de trabalho e, portanto, geradoras de mais-valia absoluta (ligadas diretamente à produção) e relativa (ligadas a serviços); (ii) mundialização, para rearticulação do mercado mundial com forte presença do capital financeiro e (iii) neoliberalismo³⁸, caracterizando as reformas de cunho liberal, orientadas para o mercado, criando um ambiente ideológico, intelectual e moral, diluindo possíveis resistências.

Assim, desde fins dos anos 70 e início dos 80, a vigência do neoliberalismo ou de políticas sob sua influência propiciou condições em grande medida favoráveis à adaptação diferenciada de elementos do Toyotismo³⁹ no ocidente, sendo o processo de reestruturação produtiva do capital a base material do projeto ideo-político neoliberal, sob a qual se erige o ideário e a pragmática neoliberal. Essa reestruturação produtiva, com o objetivo de salvar a crise do capital, impõe ao Estado reformas que atendem ao mundo globalizado e às tendências neoliberais.

Para o caso brasileiro, essas transformações chegam um pouco depois, posto que até o final da década de 1980 o Brasil vivia o final do momento de abertura democrática

³⁶ *O Estado é funcionalizado* pela acumulação capitalista e neste sentido expressa os interesses econômicos e políticos dos detentores do modo de produção, em uma visão estanque e homogênea, alheia aos conflitos sociais necessários *para* a conquista. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

³⁷ Mudanças que vem ocorrendo no sistema de produção mundial e que trouxeram grandes modificações ao mundo do trabalho. A reestruturação produtiva das empresas, envolve como estratégia: a terceirização e subcontratação, bem como a desterritorialização e reterritorialização da produção e dos serviços, impõe uma nova dinâmica na concorrência intercapitalista mundializada (ANTUNES, 1999).

³⁸ O Neoliberalismo, intensificado no Brasil a partir da década de 1990, se caracteriza por ser uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societária elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como a única alternativa e forma de democracia (NETTO, 1993).

³⁹ Toyotismo É um modelo de produção japonês, que surge para responder à concorrência internacional. Baseado na flexibilidade dos processos de trabalho, dos produtos e dos mercados, marcou a produção em pequenas séries e a participação do trabalhador nos objetivos empresariais. Na perspectiva de alguns autores, o modelo flexível japonês foi precursor por considerar a subjetividade dos operários como o fator mais importante da empresa, buscando a sua adesão e "participação" no processo. Chamado processo de **cooptação e trabalho em equipe**. Incorpora a alta tecnologia, o controle de qualidade e com isso a produção em pequenas séries (evitando a estocagem e o desperdício). O trabalhador operava mais máquinas e com maior nível de conhecimento técnico. Automatização do trabalho em menor escala. Objetiva-se o aumento da produção sem aumentar o número de trabalhadores, substituição da mecânica pela microeletrônica, Informatização, alta tecnologia, profissionais altamente qualificados e em detrimento trabalhadores de massa mais desqualificados e precarizados. Ganho salarial por produtividade e não salário conquistado por acordos coletivos, combate ao sindicalismo e organização operária (sindicalismo por empresa), novos padrões de gestão da força de trabalho – qualidade total, gestão participativa- “envolvimento manipulatório”. Causou a crise do sindicalismo, individualismo nas relações de trabalho e a desregulamentação e flexibilização dos direitos- negociação aberta e descrença na luta dos trabalhadores (ANTUNES, 2000a).

iniciada com a queda do Governo militar, em 1985, e com a conquista da CF de 1988⁴⁰, denominada a constituição cidadã.

Porém, os traços neoliberais se revelam de forma determinante no início dos anos 1990, quando ocorrem eleições diretas, e assume o governo o Presidente Fernando Collor de Melo. Nesse governo imperam duas ideias predominantes, que é a de assumir a ineficácia do Estado e, portanto, a desqualificação do caráter público, justificando a redução do Estado (se privatizar funciona melhor) e a ideia da adesão à globalização (diluição das fronteiras).

Com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995-2003, ocorre a consolidação do desmantelamento do Estado, causado pela imposição de ajuste macroeconômico imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial.

Conforme Behring (2003), a partir dessa reforma, denominada contrarreforma, pois as alterações neoliberais do Estado brasileiro implicaram um profundo retrocesso social, em que as funções do Estado ficam, em linhas gerais, assim estabelecidas: (i) Núcleo Estratégico que compreende os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público; (ii) Atividades Exclusivas, que são serviços que só o Estado pode realizar, regulamentando, fiscalizando e fomentando (previdência básica, educação básica, segurança, assistência aos mais pobres, por exemplo); (iii) Serviços não-exclusivos, aqueles de produção de bens e serviços, como: escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatorios, hospitais, entidades assistenciais, museus, emissoras de rádio e televisão educativas e culturais, deslocadas do núcleo exclusivo do Estado e compreendidas como atividades competitivas que podem ser controladas pelo mercado; e (iv) Produção de bens e serviços para o mercado, que compreende o segmento produtivo e o mercado financeiro.

Assim, o plano buscava diminuir o investimento público em políticas sociais, aplicar de forma contínua e desregulada no mercado financeiro e produtivo investimentos do fundo público, reformar a área administrativa, ao implementar plano de demissão voluntária, programa de terceirização, a não realização de concursos públicos em diferentes áreas do Estado, a reforma da previdência social, programa de privatização das empresas

⁴⁰ Constituição Federal de 1988 é denominada constituição cidadã, pois teve uma abordagem mais democrática em relação as demais constituições. Na sua elaboração contou a colaboração e participação do população e entidades de representação, comunidade acadêmica, movimentos, sindicatos, além de outros. Define novos direitos e amplia a forma de participação da sociedade.

Estatais, a flexibilização das leis trabalhistas que regulam e controlam a relação conflituosa entre capital-trabalho.

Nesse contexto do neoliberalismo para as políticas sociais, trabalha-se a ideia de terceirização e Estado mínimo⁴¹, fala-se em redução da pobreza e não em diminuir desigualdades e a perspectiva de ação é focalista. Com a defesa do individualismo, competência e competitividade, onde a pobreza é “taxada” como um problema individual, característico de dificuldades pessoais e que devem ser assistidos na sua particularidade através de programas focais.

Podemos dizer que aí começam a manifestarem-se os sinais de enfraquecimento do Estado que se refletem na instalação de programas de caráter emergencial e assistencialista, redução do conceito de Seguridade Social⁴², tão amplamente defendido na CF de 1988. Conforme Behring e Boschetti (2007), a partir dessas transformações, o Estado vem perdendo seu poder de regulação social através das políticas sociais (sistema de proteção social), para assumir uma relação de enfraquecimento dessas funções e incorporar outro papel e relação com os organismos internacionais, que passam a impor sua forma de regulação social e sua leitura de políticas públicas.

Ideário completamente contrário ao conceito de Seguridade Social, no qual o Estado deveria assumir áreas prioritárias como: saúde, educação, assistência, habitação, bens e serviços de consumo coletivo (transportes, telefonia, água), buscando garantir a universalidade no atendimento, ou seja, a concepção da defesa do atendimento dos direitos sociais.

Nos últimos anos, mais precisamente de 2003 a 2016, com os governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da Presidenta Dilma Rousseff, vivemos esse processo contraditório de uma estrutura de Estado voltada para o bem do capital, com forte viés neoliberal, porém, governos que se propunham a defender a construção democrática do Estado sob o viés da participação cidadã, defendendo políticas sociais mais inclusivas e programas sociais com vistas à diminuição da desigualdade social, dependem de disputas internas e externas ao governo.

⁴¹ Mediante as exigências da globalização capitalista, o Estado Mínimo supõe a transferência das responsabilidades e as decisões do Estado para o mercado, o bem comum dos cidadãos para a iniciativa privada, a soberania da nação para a ordem social capitalista dominante no cenário mundial. (ABREU, 2000)

⁴² A Seguridade Social é definida na Constituição Federal Brasileira, no artigo 194, como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Após a destituição da Presidenta Dilma Rousseff, em agosto de 2016, por decisão do Congresso Nacional, o chamado Golpe parlamentar, o país vive uma grande instabilidade política e um avanço brutal das forças neoconservadoras. Aprovam-se nas instituições legislativas, formadas por interesses majoritariamente ligados ao capital, grandes afrontas aos direitos sociais e se vivencia um total retrocesso em importantes conquistas. Como exemplo temos a aprovação, em 2016, da possibilidade de terceirização em todos os setores de trabalho privados e públicos, e também retrocessos conservadores sobre políticas ligadas às diferenças de gênero, raça, opção sexual, a questão do aborto, do estupro, além de outras.

Discute-se com rapidez e sem dar ouvidos aos diversos setores que deveriam estar envolvidos, a reforma previdenciária, cortes nos benefícios sociais, além de outras medidas justificadas como “necessárias” para o ajuste fiscal. O mais recente desmonte, em 2017, foi a reforma trabalhista⁴³, com a perda de direitos conquistados há tempos e com muita luta.

É nesse contexto, do Estado brasileiro, onde há uma “suposta” democracia-cidadã⁴⁴, que retomamos o pensamento de Gramsci, entendendo que a presença do Estado se exercita conforme é impulsionado por forças hegemônicas. No seu depoimento, o entrevistado Boni faz um chamado ao papel da sociedade civil.

Nós temos 95% da população do estado de São Paulo morando nas cidades, menos de 5% morando no Campo não tem jeito, não há possibilidade. Nos orçamentos, a questão da Carga Tributária não enxerga isso, o município tem que se virar [...], a luta pela moradia tem que fortalecer a luta por uma nova sociedade [...] a sociedade capitalista caminha em passos rápidos e largos para a barbárie fascista. [...] A concentração de renda, a crise e a superioridade ideológica da classe dominante, e a desagregação moral vai ser o chamado para o fortalecimento do Estado com organização da sociedade civil. (Entrevistado Boni, 2016)

Na cidade e na definição das políticas urbanas, é imperioso o papel dos movimentos sociais, na forma de “pressão” para a construção de uma cultura democrática, que supere os vícios do autoritarismo, para que, num patamar de democracia, estabeleça a participação da população na gestão pública, avançando na consolidação da cidadania⁴⁵.

⁴³ A nova lei *trabalhista*, sancionada em julho de 2017, pelo presidente Michel Temer (PMDB), altera muitos pontos da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), como férias, jornada de trabalho, remuneração e outros. Preconiza a negociação entre patrão e empregado: o negociado sob o legislado. Dessa forma precariza ainda mais as relações de trabalho no país.

⁴⁴ A CF de 1988 consolida o ideal democrático com o viés eminentemente pautado em *cidadania*. O regime democrático é aquele onde deve haver a participação popular e é marcado pela ideia de soberania popular.

⁴⁵ Relacionada ao surgimento das cidades, a *cidadania* significa em última instância “o direito à vida no seu sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não só em termos de

O papel do Estado é fundamental, principalmente, na questão do desenvolvimento urbano, no tema da regulação, construção das políticas públicas, é inerente. É uma função do Estado o planejamento das cidades [...] penso que o Estado é um ente em que as forças sociais se representam, faz parte da disputa política na sociedade e tem tudo a ver com a disputa pelo espaço urbano, a disputa e as tensões. Então o que existe hoje é uma tentativa, uma tendência de desregulação. Isso já vem desde a década de 80, tem a ver com a crise do capitalismo [...] então tem uma série de escolas ou de tendências políticas que se assemelham com o neoliberalismo que advogam essa desimportância do Estado e mesmo o papel negativo do Estado nessa regulação. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

O quadro brasileiro não é favorável às transformações necessárias no campo das políticas urbanas progressistas, como nos remetem as falas de Lício e Boni, mas distantes de uma nova ordem societária, os compromissos a serem almejados, nas relações com Estado, colocam-se no campo da disputa política e das tensões que como força social devem pressionar o Estado na defesa da função social da cidade.

1.2 A construção da cidade: o espaço em disputa

É a luta institucional a meu ver, eu sou adepto da fala de Engels sobre a questão da moradia: nosso amigo Engels vai falar que a questão da moradia foi agravada com o problema do capitalismo que ascendeu às cidades, que ascendeu a migração campo – cidade; vejo que o problema da moradia não será resolvido na sociedade no capitalismo. (Entrevistado Boni, 2016)

O termo direito à cidade, formulado por Henri Lefebvre, trata sobre o impacto negativo sofrido pelas cidades nos países de economia capitalista, com a conversão da cidade numa mercadoria a serviço exclusivo dos interesses da acumulação de capital, a cidade, assim, deixou de pertencer às pessoas.

O autor defende a ideia de que as pessoas deveriam retornar à condição de “donas da cidade”, o resgate do homem como protagonista da cidade, no enfrentamento aos efeitos neoliberais de privatização dos espaços urbanos, e a essa condição denomina **direito à cidade**.

atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência”. (MANZINI COVRE, 1997, p. 11). Conforme Carta dos Direitos Humanos (1948) “ser cidadão significa ter direitos e deveres”, no que se refere ao seu poder e grau de intervenção no usufruto de seus espaços e na sua posição em poder nele intervir e transformá-lo.

Quando a industrialização começa, quando nasce o capitalismo concorrencial⁴⁶ com a burguesia especificamente industrial, a cidade já é uma poderosa realidade. [...] A própria cidade é uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos. Com efeito, a obra é o valor de uso e o produto é o valor de troca. (LEFEBVRE, 1991, p.12)

Dessa forma, o direito à cidade significa instaurar a possibilidade do bem viver para todos e fazer da cidade um cenário de encontro para a construção da vida coletiva, como produto cultural, coletivo e político.

Lefebvre (1974) trata da produção do espaço, conceituando como espaço percebido aquele espaço de representações, o espaço vivido através de símbolos, espaço dos habitantes e usuários, que envolve a história de um povo e de cada indivíduo, produzido historicamente. Como espaço (social) é um produto (social): ele é um meio de produção e de controle que escapa parcialmente aos que dele se servem. É abstrato, mas também real e concreto.

Podemos dizer que no cenário da disputa de interesses, a cidade, impelida pelo condicionamento legal de definir o espaço urbano, tem força e poder, todavia, essa força é relativa e esse poder é objeto de contradição, pois, a depender da ação dos agentes interventores, as interferências no espaço urbano tendem a ignorar, ou não, a presença de determinados segmentos ou grupos sociais.

Segundo Koga e Nakano (2005), as políticas públicas no Brasil se defrontam com o desafio de intervir para a democratização do poder público e a universalização dos direitos sociais básicos, bem como para reduzir as desigualdades socioterritoriais, sem perder os vínculos com as particularidades e diversidades locais.

Dessa forma, os autores ressaltam a importância da perspectiva territorial na formulação das políticas, numa necessária abordagem das manifestações da questão social e dos ativos existentes no território. Nos seus vários sentidos, a perspectiva territorial deve abordar para além da particularidade geográfica, numa necessária explicitação das diversidades existentes e obscurecidas no campo social, cultural e econômico.

⁴⁶ Capitalismo concorrencial fase do capitalismo que teve início com aparecimento de máquinas movidas por energia não-humana. Inicia-se na Inglaterra com a máquina a vapor, por volta de 1746 e finda com o início dos monopólios (BEHRING, 2000a, p.32).

Relevante também é a observação do território, no sentido de verificar processos de relação e poder, buscando entender as implicações dos critérios regionais na constituição dos sujeitos coletivos. Assim, Koga e Nakano (2005) afirmam que é necessário o distanciando da tendência da homogeneização das diferentes situações devendo considerar-se trajetórias históricas e diferentes escalas. Cuidar para que o olhar ampliado, sem considerar especificidades, não torne invisíveis situações existentes. O território vivido é construído historicamente como espaço de identidades, singularidades e complexidades.

Às vezes, demarcações que explicitam as diferenças e as desigualdades entre moradores de uma “mesma região” são expressas por muros, pontes, vias e marginais, mas, às vezes, também pelo sentimento de não pertencimento e estranhamento a um determinado local. “Fica evidente que estes muros visíveis e invisíveis que dividem a cidade são essenciais na organização do espaço urbano contemporâneo” (ROLNIK, 1988, p. 43).

Para perceber essa perspectiva do uso do território, é importante fazer referência à construção histórica. O sujeito é por essência ser particular e ser coletivo.

É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social [...] carece de constante revisão histórica. [...] seu entendimento é, pois, fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro. O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado. (SANTOS, 2005, p. 137)

Assim, o respeito pelo sujeito e sua história no território deveria ser elemento fundamental para repensar políticas para as cidades; formas que respeitem a dinâmica da organização social estabelecida na cidade, reconhecendo a cidade “real”, o histórico das comunidades e suas relações, dando a devida importância ao território e às relações ali estabelecidas.

Nesse sentido de “pensar a cidade”, um importante avanço foi a definição dos artigos 182 e 183⁴⁷ da Constituição Federal (CF) de 1988, que define sobre a Política Urbana e trata

⁴⁷ **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante

da função social da terra e da propriedade. Sua regulamentação, enfim, após ser aguardada e discutida por mais de 10 anos, foi aprovada, em 2001, através da Lei 10.257, que cria o Estatuto da Cidade.

A concepção do marco legal urbano, que encontramos no Estatuto da Cidade, é inovadora e contempla os marcos referenciais da reforma urbana, tendo como referência as diretrizes gerais da política urbana, a regulamentação dos instrumentos previstos no capítulo da política urbana da Constituição (plano diretor⁴⁸, parcelamento e edificação de compulsórios, o imposto sobre a propriedade urbana, progressivo no tempo, a desapropriação para fins de reforma urbana, usucapião urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia), o capítulo da gestão democrática da cidade, a regulação dos instrumentos urbanísticos como o direito de preempção e a outorga onerosa do direito de construir, as sanções que podem ser aplicadas aos agentes públicos [...] traz esperança deste ser aplicado como um valioso instrumento de política urbana que viabiliza a promoção da reforma urbana nas cidades brasileiras, contribuindo para mudar o quadro de desigualdade social e de exclusão da maioria da nossa população urbana, bem como para a transformação de nossas cidades em cidades mais justas, humanas e democráticas. (SAULE JR, 2001, p.34)

O Estatuto da Cidade, artigo segundo, inciso primeiro, define o direito à cidade como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao

títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

⁴⁸ Sobre o Plano Diretor o Estatuto da Cidade dispõe: Art. 40 O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3º A lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. § 4º No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Art. 41. O Plano Diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. § 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadradas no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do Plano Diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas. § 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido

transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Essas conquistas foram amparadas nas discussões do movimento de reforma urbana que dentre outras ações teve participação ativa, na redação do Compromisso Internacional da II Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos-Habitat II, realizada em Istambul, na Turquia, em 1996.

Outra participação importante deste movimento foi na formulação da Carta Mundial pelo direito à cidade (Fórum Social Mundial Policêntrico, 2006), que conceitua o direito à cidade como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Segundo o documento, o direito à cidade se efetiva quando se exerce **a função social da cidade e da propriedade urbana**, exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade com desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, direito à informação, liberdade, participação política e à justiça, direito à segurança pública, à água e à moradia e produção social do habitat.

Em 2000, através da emenda constitucional número 26, finalmente ocorre a mudança do artigo 6º da CF, incluindo a moradia como um direito social. O artigo define que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Embora a moradia e a função social da terra tenham previsão constitucional, pensar o direito à cidade e à moradia ainda supõe escolhas do Estado e luta organizada do cidadão que busca esse direito.

Além de políticas públicas comprometidas com a perspectiva do direito social, é preciso que se definam com o território e para o território, e devem ser pensadas a partir de suas dinâmicas, nas suas diversidades e especificidades. Pautadas na concepção do território ativo onde existem carências, mas também potencialidades. Koga e Nakano nos dizem dessa aproximação e refinamento necessário:

No Brasil, as políticas públicas se defrontam com o desafio de intervir para a democratização do poder público e a universalização dos direitos sociais básicos, assim como para reduzir as desigualdades socioterritoriais, sem perder os vínculos com as particularidades e diversidades locais. (KOGA; NAKANO, 2005, p. 68)

Mas, o ritmo de transformações decorrentes do crescimento urbano de uma cidade acaba promovendo formas desiguais de uso do espaço. Isso ocorre sob a ação do conflito de classes em torno de vantagens e desvantagens do espaço urbano, sob a segregação

socioespacial da cidade, sob a junção entre força de produção e reprodução da força de trabalho.

Maricato (1982) assinala que no contexto capitalista:

[...] a representação da “cidade” é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem apenas a função de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária (MARICATO, 1982, p. 165).

Maricato destaca como a cidade se constituiu em mais um espaço e lugar de disputas sociais no capitalismo contemporâneo. É a tensão social entre a “cidade formal”⁴⁹ e a “cidade ilegal”. À “formal cidade” cabe o planejamento modernista/funcionalista, que moldou o desenvolvimento urbano durante o século XIX e início do XX, definido pelos padrões importados dos países centrais do mundo capitalista, enquanto para a “cidade ilegal” não existia ordem, nem planos. Podemos dizer que há uma cidade dividida para cidadãos e não cidadãos.

Kowarick (1979) vai nos dizer sobre a pauperização absoluta ou relativa (que decorre da exploração do trabalho) e espoliação urbana (que decorre da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo). O autor afirma que para ambos os casos o papel do Estado é fundamental:

Em primeiro lugar, por criar o suporte de infraestrutura necessário à expansão industrial, financiando a curto ou a longo prazo as empresas e por agir diretamente enquanto investidor econômico. Ademais, por ser o agente que tem por encargo gerar os bens de consumo coletivo ligados às necessidades da reprodução da força de trabalho. Em segundo lugar por manter a “ordem social” necessária a realização de determinado “modelo” de acumulação. (KOWARICK, 1979, p. 59)

Dos efeitos decorrentes da exploração do trabalho ou da falta dele, um dos setores em que isto aparece de forma “alarmante” é o mercado imobiliário, que reúne nas mãos de poucos a incorporação dos lotes e também as decisões legais acerca do uso e da ocupação do solo urbano.

⁴⁹ Cidade formal ou “cidade legal” é a porção da cidade que atende certos padrões de legalização fundiária e de ocupação do solo.

Não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica. Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de força, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem importância. Estamos no terreno da política e não da técnica. (MARICATO, 2000, p. 184-5)

Assim, o espaço urbano é produzido por um mecanismo de exclusão, onde o capital dinamiza e organiza o espaço da cidade enquanto produto do trabalho. No fenômeno da segregação espacial, é conhecido o padrão centro versus periferia, onde o primeiro é dotado de serviços e ocupado pelas classes de alta renda, e o segundo (sub) equipado e longínquo, é ocupado predominantemente pelas classes de baixa renda (VILLAÇA, 1998).

Nesse sentido, o espaço urbano produz contradições: a cidade é produto de um conjunto de disputas e necessidades de um tempo, de um povo, de uma sociedade, com a presença de vários sujeitos como construtores desse local. Para David Harvey (2009), a luta pelo o direito à cidade é a luta contra o capital. Assim, uma cidade em que se possa considerar o morador não como objeto, mas como sujeito.

Compreender a cidade em sua pluralidade é reconhecer a especificidade de cada território e seus moradores, considerando-os como cidadãos que devem ter seus direitos sociais garantidos na forma de políticas públicas. Uma gestão urbana pautada pela justiça territorial na dimensão universal do atendimento ao direito à moradia e à cidade.

Contraditoriamente, a moradia ocupa um meandro que também a define como bem de mercado, de forma determinante imbricada à discussão sobre o uso do território urbano, onde se compõem relações sociais e forças. Assim, há enorme distância entre o discurso e reconhecimento de que a moradia é uma necessidade básica até a efetiva manifestação desse direito, seja na mudança do modelo, ou ainda, na construção de uma política social que a atribua com direito a acesso.

1.3 A terra: disputa por quê?

Em qualquer município do país que você vá mesmo tendo terras abundantes, não consegue dar uma condição de moradia digna para a população, então você vê pessoas ocupando leito do córrego, encosta de morro e é a população mais pobre, [...] teria que ter um plano para a cidade se desenvolver nesse aspecto da qualidade da moradia, do acesso à terra, evitar ao máximo a exclusão. (Entrevistada Nádia Guardini, 2016)

A formação do espaço urbano no Brasil teve impulso no final do século XIX, acompanhada de uma série de acontecimentos que marcaram esse período. Com o fim da escravização, e a expulsão dos negros do campo pelos senhores de terras, uma massa de trabalhadores migraram para a cidade em busca de trabalhos e moradia, e com a criação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963⁵⁰, e do Estatuto da Terra, em 1964⁵¹, mais uma vez articula-se um novo processo de expulsão do trabalhador do campo rumo aos grandes centros urbanos e, desta vez, gerido e subvencionado pelo Estado (SILVA, 1999).

Nesse sentido, Lefebvre (1991) afirma que:

[...] nos países industriais, a velha exploração do campo circundante pela cidade, centro de acumulação do capital, cede lugar as formas mais sutis de dominação e de exploração, tornando-se a cidade um centro de decisão e aparentemente de associação. Seja o que for a cidade em expansão ataca o campo, corrói-o, dissolve-o. (LEFEBVRE, 1991, p.67)

Anterior a esses acontecimentos, remontando os anos de 1850, quando a apropriação da terra já era determinada por interesses capitalistas, a Lei de Terras⁵² extermina o regime das posses livres e determina que a aquisição da propriedade da terra se daria através da compra, e ainda reportando à época das sesmarias, em que a posse da terra se dava em forma de doação aos diletos da coroa portuguesa, agora a mesma se estabelece a partir do poder de compra dos futuros adquirentes.

Simultaneamente a isso era o momento da imigração estrangeira, trabalhadores europeus sendo recrutados para trabalhar não só nas lavouras de café como também na emergente indústria brasileira. Devido à necessidade naquele momento dessa mão de obra, o Estado Brasileiro estipularia que o preço da terra devesse ser elevado a um patamar que se tornasse impossível à aquisição por parte dos trabalhadores brasileiros e estrangeiros (SILVA, 1989).

⁵⁰ O Estatuto dispõe sobre as condições políticas e econômicas do contrato de trabalho na agricultura brasileira. Definindo o trabalhador rural como toda pessoa física que presta serviços a empregador rural mediante salário pago em dinheiro. Assim, tornou obrigatória a concessão de carteira profissional a todo trabalhador rural maior de 14 anos independente do sexo.

⁵¹ Ao Estado cabe a obrigação de garantir o direito ao acesso à **terra** para quem nela vive e trabalha.

⁵² Lei Nº 601, de 18 de setembro de 1850. “Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara”. (BRASIL, 1850).

A Lei das Terras, de setembro de 1850, transformou-a em mercadoria, nas mãos dos que já detinham "cartas de sesmaria" ou provas de ocupação "pacífica e sem contestação", e da própria Coroa, oficialmente proprietária de todo o território ainda não ocupado, e que a partir de então passava a realizar leilões para sua venda. Ou seja, pode-se considerar que a Lei de Terras representa a implantação da propriedade privada do solo no Brasil. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela. (FERREIRA, 2005, p. 1)

Conforme Ferreira (2005), nesse período já estava consolidado o latifúndio brasileiro, a Lei das Terras coibiu a pequena produção de subsistência, dificultando o acesso à terra pelos pequenos produtores, inclusive imigrantes, e forçando seu assalariamento nas grandes plantações. Essa situação consolidou a divisão da sociedade em duas categorias bem distintas: os proprietários fundiários de um lado⁵³, e do outro, sem nenhuma possibilidade de comprar terras, os escravos, que seriam juridicamente libertos apenas em 1888, e os imigrantes, presos às dívidas com seus patrões ou simplesmente ignorantes de todos os procedimentos necessários para obter o título de propriedade.

Para Francisco de Oliveira (1977), é errada a ideia, bastante comum na historiografia nacional, segundo a qual na economia brasileira agro-exportadora da passagem do século XIX para o XX, o meio rural predominava sobre o meio urbano. Como lembra o autor, se a sede da produção agro-exportadora era necessariamente o campo, o controle de sua comercialização, entretanto, se dava essencialmente nas cidades. O papel central das cidades não acontecia apenas porque a efetivação das exportações necessitasse de atividades urbanas. Segundo o autor, porque a produção foi fundada para a exportação, a cidade nasce no Brasil antes mesmo do campo.

Segundo o autor, com a produção foi fundada para a exportação, a cidade nasce no Brasil antes mesmo do campo. Daí o caráter político-administrativo das cidades no Brasil desde a Colônia, o que foi confundido como um "predomínio do campo sobre a cidade". Entretanto, as cidades brasileiras da época cafeeira tinham a característica, que iria mudar após a consolidação da industrialização, de serem um espaço urbano onde não ocorria nem o mercado (já que o mercado real da economia era o da exportação agrícola) nem a própria produção (que se dava no campo).

Nos países em desenvolvimento, a dissolução da estrutura agrária impulsiona para as cidades, trabalhadores rurais despossuídos, em ruínas, ávidos de mudança; "a favela os

⁵³ Uma elite que se manteria para sempre no poder, pois estaria na origem da burguesia industrial nacional, que por sua vez consolidaria sua hegemonia a partir da década de 30.

acolhe e desempenha o papel de mediador (insuficiente) entre o campo e a cidade, entre a produção agrícola e a indústria”, quase sempre a favela se consolida e oferece um substituto à vida urbana, ruim, porém, intenso, àqueles abrigados por ela (LEFEBVRE, 1991, p. 75).

As circunstâncias apresentadas por Chico de Oliveira (1977) propiciaram um aumento da população nos grandes centros, provocando o inchaço urbano em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, gerando uma demanda significativa por habitação, transportes e infraestrutura urbana. Despreparadas para receber esse contingente, essas cidades não ofereciam condições adequadas de moradias desencadeando, assim, o processo de favelização⁵⁴.

De acordo com Maricato (2000), até 1930, a economia no Brasil mantém o seu foco no setor agrário de exportação, a partir desse período, o Estado passa a investir pesadamente em infraestrutura para o desenvolvimento da indústria, buscando a substituição das importações.

Ocorre que a burguesia industrial assume o poder político sem que haja um rompimento com os interesses hegemônicos, essa mudança ocorre de forma ambígua: rompimento e continuidade com os fundamentos da sociedade colonial, mesmo acontecendo no século XX. Quando o Brasil já se configurava como uma república independente, irá marcar profundamente o processo de urbanização, pois se verifica forte influência de fatores como: a consideração do trabalho escravo, (inclusive para a construção e manutenção das cidades), a falta de consideração com a reprodução da força de trabalho, ainda que houvesse a emergência do trabalhador livre e o poder político ligado ao patrimônio individual.

E ainda nesse sentido, segundo Silva (1989), a partir de 1940, foi registrado um grande fluxo migratório nacional, direcionado principalmente para São Paulo, em virtude das transformações econômicas, que já vinham se intensificando desde 1930, com o crescimento da industrialização, com a instauração de um mercado de mão de obra e com o estabelecimento de salários mínimos por região. As leis trabalhistas, igualmente elaboradas nessa época, completam o quadro geral de providências tomadas no sentido de promover um novo modelo de acumulação, do mesmo modo em que empregava a necessidade de

⁵⁴ Favela- “é um conjunto constituído de, no mínimo, **51 unidades habitacionais** (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa” (IBGE, 2010, p.2).

converter a população da cidade, necessariamente o imigrante em Exército Industrial de Reserva⁵⁵.

Para Silva (1989), o florescimento desse novo seguimento demanda maior participação do capital internacional no Brasil, importação de tecnologia e uma participação mais vigorosa do Estado na economia do país. Essa nova realidade requer a constituição de um novo molde urbano, com efeito sobre a esfera social do país, tudo gerido com a intenção de intensificar a concentração de renda.

A autora afirma que ao se incluírem no capitalismo internacional, os países pertencentes ao terceiro mundo pagam pela sua modernização, através da super exploração de sua mão de obra, que não só recebem baixos salários, como também é submetida a um processo desumano de urbanização crescente, que a joga para longe do mercado de trabalho e a sujeita a uma verdadeira espoliação urbana⁵⁶.

A questão fundiária e imobiliária constitui-se como elemento definidor do processo de urbanização no Brasil⁵⁷, na disputa pela relação de propriedade, na distribuição desigual do espaço urbano e especulação dos locais privilegiados, coloca-se como obstáculo ao acesso aos direitos sociais, a exemplo, o direito à habitação e/ou à terra.

[...] o capitalismo parece esgotar-se. Ele encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e venda do espaço. E isso à escala mundial. [...] A estratégia vai mais longe que a simples venda, pedaço por pedaço, do espaço. Ela não só faz o espaço entrar na produção da mais-valia; ela visa a uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de informação e decisão (LEFEBVRE, 1999, 142).

⁵⁵ Exército industrial de reserva é um conceito desenvolvido por Karl Marx em sua crítica da economia política, e refere-se ao desemprego estrutural das economias capitalista. “O desemprego estrutural é resultante da forma de organização da produção capitalista que gera um excedente de trabalhadores que ficam disponíveis como exército industrial de reserva. Na sociedade com a potencialização do trabalho decorrente da automação e tecnificação da economia, o desemprego estrutural toma vulto ainda maior” (BEHRING, 2000b, p.35).

⁵⁶ O conceito de espoliação urbana, introduzido no vocabulário da sociologia urbana no final dos anos 1970 é retomado numa nova perspectiva. O conceito, em sua versão original referia-se à ausência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que, conjuntamente com o acesso à terra, se mostram socialmente necessários à reprodução urbana dos trabalhadores, havendo uma ênfase na questão do reservatório de mão de obra KOWARICK (1979).

⁵⁷ O solo urbano na cidade capitalista tem seu valor determinado por sua localização. Esta é definida pelo trabalho social necessário para tornar o solo edificável (a infraestrutura urbana), pelas construções que eventualmente nele existam, pela facilidade de acessá-lo (sua “acessibilidade”) e, enfim, pela demanda. Esse conjunto de fatores é que distingue qualitativamente uma parcela do solo, dando-lhe valor e diferenciando-o em relação à outras áreas da aglomeração na qual se insere. A localização é um fator de diferenciação espacial por motivos óbvios: terrenos com uma vista privilegiada, ou situados em locais de fácil acesso, ou muito bem protegidos, ou próximos a rodovias ou ferrovias, tornam-se mais valiosos para interesses variados. (FERREIRA, 2005, p.10).

Segundo Maricato (2000), as investidas no financiamento de imóveis não ocasionaram a democratização do acesso à terra por meio da constituição da função social da propriedade. As atividades de produção imobiliárias não dominaram as atividades de exploração comercial. O mercado não deu oportunidade para a maioria da população que necessitava de uma moradia, priorizando absolutamente as classes médias e altas. Os governos empurraram a população para áreas impróprias ao desenvolvimento urbano adequado, causando a penalização de moradores.

[...] são dois fatores que estão na base do entendimento das dinâmicas de segregação socioespacial urbana: o conceito de localização⁵⁸ e a participação do Estado⁵⁹, representando no Brasil os interesses das elites, na formulação e implementação das políticas públicas de urbanização. Esses dois aspectos merecem ser vistos com mais cuidado. (FERREIRA, 2005, p. 4)

Bonduki (1998) nos alerta que a crença neoliberal de que o mercado seja capaz de garantir uma melhoria das condições urbana não será a melhor saída, pois a ação do Estado na formulação e financiamento de políticas habitacionais ou urbanas tem atendido às necessidades de mercado. O planejamento urbano é, portanto, usado para beneficiar o capital ou mercado privado, ao invés de assegurar justiça social e reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento do ser humano.

Verifica-se que o mercado da terra e da moradia varia conforme sua localização, função e uso. Dessa forma, é determinado o tipo de acesso à população, daqueles que são considerados cidadãos e não-cidadãos.

Nosso modelo de gestão política é dominado por coalizões que articulam interesses empresariais em torno da terra, com os interesses das empreiteiras que produzem infraestrutura e com os grupos políticos que, dependendo do local, podem ser ligados a caciques locais, a máfias, enfim, existe de tudo. Essas coalizões são fortes porque viabilizam a reprodução dos mandatos financiando as campanhas e acabam impedindo um

⁵⁸ A localização é um fator de diferenciação espacial por motivos óbvios: terrenos com uma vista privilegiada, ou situados em locais de fácil acesso, ou muito bem protegidos, ou próximos a rodovias ou ferrovias, tornam-se mais valiosos para interesses variados. São mais agradáveis para o uso habitacional, ou melhor situados para escoar a produção de uma fábrica, ou para atrair mais consumidores para uma loja, e assim por diante. Nas cidades brasileiras do início do século passado, que acabamos de descrever, os bairros centrais, que tinham boa infraestrutura, concentravam mais gente, dispunham de linhas de bonde, eram próximos das estações de trem, eram os bairros privilegiados onde acontecia a vida urbana e comercial nascente, e onde se instalavam os palacetes da elite, embora as vezes bairros um pouco mais “distantes”, como a avenida Paulista, em São Paulo, atraíam os poderosos justamente pela sua exclusividade. (FERREIRA, 2005, p. 5)

⁵⁹ O autor destaca a intervenção do Estado como reguladora do mercado: “Tal intervenção pode dar-se por meio de obras urbanizadoras convencionais, mas também ocorre por meio de um conjunto de instrumentos tributários e reguladores do uso e das formas de ocupação do solo urbano” (Ibid).

planejamento da expansão urbana de modo a produzir cidades para todos. (ROLNIK, 2012, p. 5-6).

Desse modo, podemos afirmar que o acesso à terra e, por consequência, à moradia e à cidade pressupõe mudanças no sistema de propriedade privada a bem da instalação da função social da terra. A entrevistada Claudia Virginia nos apresenta essa dificuldade interna ao espaço municipal, localizada na cultura da propriedade privada, e ausência de uma consciência para a questão urbana:

Na verdade, a gente tem entraves muito grandes, esses entraves estão situados na propriedade privada da terra e na renda que a terra pode gerar. Então a gente precisa lidar, precisa de fato encontrar instrumentos de intervenção [...]. Ainda mais aqui no nosso país, em que a propriedade privada ainda é muito sagrada, e aqui mesmo dentro do governo a gente enfrenta muitas resistências [...] com relação à aplicação dos instrumentos, e impasses que a gente sofre toda hora, internamente também no sentido de privilegiar. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016)

Claudia Virginia argumenta sobre a necessária responsabilização social para com o coletivo, colocada na defesa da função social da cidade. A cidade que deveria criar oportunidades e espaços necessários a todos, espaços de mobilidade, de moradia, de emprego, mas também de convivência.

É o que significa uma responsabilização social, todo aquele que é proprietário e ele tem sim o direito de propriedade, mas ele também tem deveres para com o coletivo, então trabalhar essa noção de função social da propriedade. A cidade tem que ter uma função social, aliás, ter várias funções. O que são essas funções sociais dessa cidade? É o atendimento da melhor maneira possível, aos interesses dos cidadãos, quer dizer, espaço não só para você morar e trabalhar, mas espaço para você se divertir, espaço de ver criação, espaço de lazer, atividades para essas coisas, enfim uma utilização. Espaços públicos que são desenhados e que permitam a convivência porque hoje todos nós estamos cada vez mais individualizados, por trás dos nossos computadores, dos nossos celulares, trancados. [...] a cidade tem que abrir essas oportunidades, sistema de mobilidade bem resolvido para encurtar os tempos de viagem, espaços públicos que possam ser apropriados de fato pela população, para que ali possa acontecer alguma forma de convívio. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016).

Esse capítulo trouxe elementos para o debate da questão do direito à moradia e à cidade. Dialogar sobre a questão fundiária, no Brasil, e a imponente força da propriedade privada da terra expõem os determinantes para o problema da injusta distribuição do espaço e da ausência da função social da cidade. Cidade de quem? Cidade para quem? As forças

estabelecidas na sociedade globalizada, capitalista, neoliberal e neoconservadora arraigam seus interesses e “ainda” expressam a sua efetivação.

O direito à cidade, ao uso do território e ao espaço são alicerces para a reflexão sobre a efetivação da função social da terra, considerada o ideário de cidade para todos. Nesse sentido, é fundamental o papel do Estado em evocar sua função na elaboração e desenvolvimento de políticas públicas e também a ação da sociedade civil na reivindicação e convocação de compromissos necessários para que o poder público componha respostas de atendimento à moradia digna, almejando a busca da construção de cidades onde as pessoas possam “**bem viver**”, com respeito às suas necessidades, anseios e singularidades.

Maricato localiza o problema fundiário no Brasil como o nó da terra. Então, buscar alternativas além de significar a construção de uma cultura em defesa do espaço urbano para todos significa a expressão da luta de classe na disputa de força. Dessa forma, pode-se atribuir as conquistas já estabelecidas e aquelas que virão à possibilidade de gestão mais aberta à participação popular, ou ainda ao enfrentamento necessário por parte dos movimentos intra ou fora governos, que buscam impulsionar a redistribuição da terra, pelo debate da função social e da reforma urbana.

CAPÍTULO 2 - PADRÃO DESIGUAL DE CONSTRUÇÃO DA CIDADE: PROBLEMA LOCAL?

As margens do rio que tudo arrasta diz-se que é violento. Mas ninguém diz violentas as margens que o comprimem. (Bertolt Brecht)

A escala do problema da precariedade habitacional é global. Segundo Davis (2006), em muitos países, a taxa de crescimento da população favelada é maior que a taxa de crescimento da população geral. Considerando esse cenário, certas tendências são universais no processo de urbanização recente.

Num breve levantamento do quadro urbano habitacional brasileiro⁶⁰ e numa “visita”⁶¹ à situação de Lisboa (Portugal), este capítulo buscou estabelecer uma reflexão sobre a formação das cidades sobre os drásticos efeitos do modelo global capitalista. As aproximações aqui apresentadas e aquelas da seção anterior nos trouxeram subsídios para o diálogo proposto sobre a experiência dos dois municípios estudados: Diadema e São Bernardo do Campo.

Nessa perspectiva, destaca-se a importância de estudar e refletir sobre os processos históricos ligados à transformação da vida urbana: demandas, caminhos, tendências e respostas presentes na construção do espaço urbano.

2.1 Política Urbana e Habitacional no Brasil: caminhos percorridos e tendências

Nas reflexões de Lefebvre (1991), ao discorrer sobre o uso do espaço e o direito à cidade, o autor defende o necessário intuito de atender aos anseios e carências sociais presentes no ambiente urbano, descrevendo o direito como um “grito de clamor” que deve ser pensado como direito à vida urbana, transformadora e renovadora que coloca o homem como sujeito de sua própria obra, a cidade.

Embora a relevância desse ideário do papel da cidade como fruto da construção pelo homem (sua própria produção) em resposta às necessidades individuais e coletivas, nos

⁶⁰ Vide apêndice V- Principais Marcos Regulatórios Nacionais para Habitação.

⁶¹ Na realização de estágio pelo Programa de Doutorado-sanduiche no Exterior pela CAPES, no primeiro semestre de 2017, em Lisboa, fizemos uma aproximação à experiência urbana habitacional local. No entanto, o campo de estudo continuou focado nas duas cidades da região do ABC- Diadema e São Bernardo do Campo.

moldes do sistema de forças, há muito prevalentes no país a bem dos interesses do capital, a distribuição do espaço é determinada de forma desigual e injusta.

Os conflitos que se concentram sobre o ambiente construído exibem certas características peculiares porque o poder monopolístico, conferido pelos arranjos da propriedade privada, gera não apenas o poder de se apropriar da renda, mas também confere ao proprietário o controle de um “monopólio natural” no espaço. [...]. Em consequência, aparecem as mais variadas oportunidades, tanto para os apropriadores como para a fração das construtoras, para os loteadores, especuladores e mesmo indivíduos isolados, para embolsarem inesperados, mas bem-vindos lucros e rendas de monopólio. Acirrados conflitos dentro das classes ou facções. (HARVEY, 1982, p. 9-10)

No Brasil, grande parcela da população vive em condições precárias de habitação. Em 2010, de acordo com informações do Censo, 6% da população brasileira, ou seja, 11,4 milhões de habitantes residiam em assentamentos precários, sendo que 88% desses estavam localizados em regiões metropolitanas. Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), 2,16 milhões de habitantes, ou seja, 11,7% da população residiam em domicílios localizados em “aglomerados subnormais”, o que correspondia a 576.994 domicílios (IBGE, 2010).

*O Brasil vive uma crise urbana muito profunda, tem a ver com a dinâmica social da cidade: a questão da violência, a crise da Segurança Pública. Hoje os desafios são muito grandes, não tem resposta simples para essa questão, o que tem é a necessidade de fazer um balanço crítico do que foi esse período da luta pela reforma urbana e recolocar essa luta em outro patamar, acho que **vai passar pela valorização da iniciativa popular na construção das saídas**. Várias vertentes, várias ideias que podem ser desenvolvidas pelos movimentos que estão aí, ainda resistindo na luta pela reforma urbana, pela produção de uma Política Habitacional de qualidade, com participação popular, pelos técnicos que estão nessa perspectiva eu acho que tem terreno para **reconstruir** essa nova perspectiva. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)*

Concordamos com nosso entrevistado. Uma grande crise urbana e muitos desafios, a presença do Estado, protagonizado pelo poder público municipal, foi percebida sempre tardiamente, depois de as áreas já terem sido ocupadas. Esse fato revela uma omissão do poder público diante da sua incapacidade de lidar com a expansão urbana. Mas há que reconhecer que muitas melhorias de urbanização, ainda que precárias, dessa periferia, ocorreram através das lutas populares, com a implantação de infraestrutura urbana básica.

Conforme Davis (2006), o número de pessoas faveladas no Brasil é superado apenas pela China e Índia. As ações concretas do Estado nesse processo reforçam a reprodução desigual da cidade.

As políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária não passavam por planos diretores, mas vinham-se manifestando principalmente pelas políticas habitacionais e da legislação urbanística - especialmente as de loteamentos e zoneamento; essa legislação é seguida nos bairros mais ricos de nossas cidades, mas no restante coloca a maioria na clandestinidade. Foi essa ação concreta do Estado – que não aparece nos planos diretores - que produziu e continua produzindo e reproduzindo a cisão de nossas cidades (aquela já denunciada há décadas por Lima Barreto) em duas: de um lado, a legal, equipada e moderna, e, de outro, a clandestina, miserável e atrasada. (VILLAÇA, 1999, p. 232)

Nas metrópoles, as condições são mais alarmantes, há casas ruins em loteamentos clandestinos e ilegais, favelas e cortiços⁶². Esta precariedade atinge principalmente a população mais carente, fato que se estende em função da falta de acesso que a disputa da habitação como bem de mercado produz. O referido mercado é o instrumento fundamental para o exercício de poder e exclusão econômica e mostra uma expressão espacial, que consequentemente se torna objeto de segregação.

Denaldi (2003) reafirma que o crescimento das cidades brasileiras foi continuamente acompanhado pelo crescimento de habitações precárias: cortiços, favelas, loteamentos periféricos, que surgiram como alternativas habitacionais para a população mais pobre e historicamente excluída do mercado imobiliário formal.

A autora diz que nos países periféricos, como o Brasil, os gastos com moradia não foram incorporados aos salários pagos pela indústria e nem assumidos pelo Estado. A urbanização e as características excludentes do mercado imobiliário obrigaram a população excluída a apelar para a produção doméstica e invasão de terras.

Porém, no contexto da cidade e, ao longo da história, atribui-se às favelas o conceito de expressões de irregularidade urbana, portanto, expressões reais, mas não integradas ao espaço formal passível de planejamento, no entanto, parte da população da cidade ali vive e ali mora. Por consequência, defendemos que sua presença **é um modo de resposta a uma necessidade e não uma irregularidade.**

⁶² Segundo Censo de Cortiços da SEMPLA (1992) Cortiço é uma unidade utilizada como moradia coletiva multi-familiar, apresentando, as seguintes características: ser construída por uma ou mais edificações em um mesmo lote urbano, com ocupação excessiva; ser subdividida em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos, a qualquer título, sem proteção da legislação vigente que regula as relações entre proprietário e inquilino; ter várias funções exercidas no mesmo cômodo; ter acesso e uso comum dos espaços não edificadas, de instalações sanitárias (banheiros, cozinhas e tanques) e instalações elétricas; ter circulação e infraestrutura precárias e superlotação de pessoas em geral.

Para Maricato (2000), a questão urbana no Brasil é um conjunto do resultado histórico da formação da sociedade brasileira, do processo da privatização da terra, em 1850, e da abolição da escravatura em 1888.

Até meados do século XIX, a terra no Brasil era concedida pela Coroa – as sesmarias –; ou simplesmente ocupada. A terra até então não tinha valor comercial. Com a promulgação da Lei de Terras, em setembro de 1850, foi instituída a propriedade fundiária no país: foi legitimada a propriedade de quem já possuía cartas de sesmaria ou possuía provas de ocupação. O resto, de propriedade da Coroa, passou a ser leiloadado. Portanto, para ter terra após esse momento era necessário pagar por ela. (FERREIRA; UEMURA, 2008, p. 11).

Os autores apontam que as cidades foram constituídas para favorecer uma pequena parcela da sociedade, que tinha por objetivo a especulação das terras⁶³ com o apoio dos governantes e, com isso, a exploração se acentuava cada vez mais, intensificando a desigualdade social e expondo a maioria da sociedade à situação de risco e vulnerabilidade social⁶⁴. O Brasil desde a sua formação é concentrador de riqueza e produtor de um dos maiores índices de desigualdade social.

Além da problemática relacionada à propriedade privada, definidora da falta de acesso à moradia, tal necessidade dos centros urbanos só começa a ser “respondida” no início da industrialização. Assim, segundo Bonduki (1998), até os anos 1930, a provisão habitacional para trabalhadores foi garantida pela iniciativa privada, seja através das vilas operárias de empresas, em especial no caso de indústrias que se estabeleciam no interior do Estado de São Paulo, em locais isolados, seja através da moradia de aluguel: construção de cortiços ou de vilas de baixo padrão.

As vilas, uma forma de produção estimulada pelo poder público com incentivos fiscais por ser uma solução de disciplinamento e higienização, eram em São Paulo e no Rio de Janeiro um empreendimento interessante para investidores imobiliários. Tais vilas,

⁶³ Especular significa “estocar algo na esperança de realizar uma transação vantajosa no futuro quando, então, o preço estaria superior ao atual. Este ativo, enquanto especulativo se assemelha ao capital, embora não o seja, pois ele valoriza, ou mais propriamente, aumenta o preço” (KANDIR, 1984, p. 109). Ou seja, comprar um terreno e não para fazer uso, como, plantar, construir ou morar, mas sim para lucrar com a futura valorização. O processo de formação das cidades brasileiras é um exemplo claro de como ocorre interferência de interesses na regulação, nos processos especulativos com a terra ocorre articulação entre os grupos de especuladores imobiliários e o Estado.

⁶⁴ Trata-se de riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, coletividades que se encontram fora do alcance da “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública e que, por isso, se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social, gerados por uma cadeia complexa de fatores: a ausência ou precariedade da renda, o trabalho informal, precário e o desemprego; o frágil ou inexistente acesso aos serviços sociais públicos; a perda ou fragilização de vínculos de pertencimento e de relações sociais e familiares; as discriminações e estigmas sociais, o não-direito, que engendram múltiplas situações de desproteção social (RAICHELIS, 2008, p.56).

quando se tornam desnecessárias e “empecilhos”, são demolidas e os moradores expulsos para a periferia, também por razões higienistas⁶⁵.

Conforme Ferreira (2005), a moradia, no período populista, na era Vargas, a partir de 1930, instituiu no país um novo clima político, com a emergência na Europa do Estado do Bem-Estar Social, ela dá ímpeto à tentativa, no Brasil, de construção de uma nação com um Estado forte e um mercado de consumo interno mais significativo. O Estado passou, então, a intervir diretamente na industrialização, atuando como um Estado populista, mantendo interesses da burguesia agrária e industrial, evitando uma reforma agrária e mantendo intacta a base fundiária do país. Nesse período, começou uma a migração rural-urbana que vai se intensificar nas décadas de 50 e 60.

O período Vargas ficou marcado por introduzir pela primeira vez políticas habitacionais públicas, reconhecendo o problema (ou cedendo às pressões para reconhecer). Conforme Maricato (1997), os Institutos de Aposentadorias e Pensões⁶⁶, criados na década de 1930, até a década de 1960, iriam produzir 140 mil moradias, em grande parte, destinadas ao aluguel, resposta modesta.

A Lei do Inquilinato de Vargas, que congelaria os aluguéis, em 1942, apenas intensificou a segregação urbana dos pobres nos loteamentos de periferia, pois estimulou a propriedade privada do imóvel urbano, no lugar do aluguel, restringindo ainda mais o acesso à habitação (BONDUKI, 1998).

Com a oferta de moradia de aluguel declinando, e sem que o Estado suprisse a consequente demanda por habitações, restava à população pobre uma solução que, na prática, “liberava” tanto o Estado quanto o mercado da responsabilidade pela questão da moradia: a ocupação pura e simples das terras, ou o loteamento das periferias, estimulado pela chegada do transporte público sobre rodas, que garantia o necessário acesso, mesmo que precário, aos loteamentos mais distantes, que sequer recebiam a infraestrutura urbana necessária (MARICATO, 1997, p.6).

O período desenvolvimentista, do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, da década de 1950, segundo Ferreira (2005), foi caracterizado como modelo de intenso crescimento que sofria de um duplo problema: por um lado, o atraso tecnológico, pois as indústrias traziam para cá tecnologias já obsoletas em seus países de origem e, por outro

⁶⁵ O higienismo é uma doutrina que nasce na primeira metade do século XIX, como forma de atendimento aos problemas sanitários, os programas de higienização foram os precursores do sanitarismo no Brasil. Eram realizadas, como política de saúde, ações de limpeza e doutrinação nos setores habitacionais precários, junto com o trato das epidemias eram utilizadas para o “embelezamento” das cidades. Ações de caráter higienista estão relacionadas à segregação da população em situação de vulnerabilidade social.

⁶⁶ O primeiro Instituto de Aposentadorias e Pensões, surgiu no Brasil em 1933. Eram organizados por categorias, os institutos de 1933 a 1964 contribuíram para a produção de moradias para as classes populares.

lado, estava condicionado a um padrão de alta concentração da renda, baseada na manutenção de uma mão de obra de baixo custo, sub-assalariada. Os países subdesenvolvidos, como o Brasil, em fase de expansão industrial, representavam uma fantástica oportunidade de investimentos, em função do inesgotável exército industrial de reserva⁶⁷ que representava a população agrária pobre do Nordeste, disponível para migrar em busca de emprego, mesmo que por salários baixíssimos.

Com a intensificação da migração rural-urbana em patamares nunca antes vistos, já que além de tudo a ausência de uma reforma agrária tornara a sobrevivência dos pequenos agricultores impossível, estourava a demanda habitacional, e cresciam de forma inexorável os bairros periféricos de baixa-renda, literalmente “abandonados” pelo Estado. Se em 1940 a população urbana no Brasil era de apenas 26,34% do total, em 1980 ela já era de 68,86%, para chegar em 81,20% no ano 2000 (FERREIRA, 2005, p. 11)

Para o autor, o processo de concentração populacional nos grandes centros industriais brasileiros não foi acompanhado por uma ação do Estado, que deixou a cidade periférica crescer como forma de assegurar uma moradia mínima para a classe trabalhadora a preços baixíssimos, sem elevar o custo da mão de obra. O resultado do processo de migração campo-cidade e do patrimonialismo⁶⁸ ocasionou o aumento das desigualdades sociais e a exploração que ocorre desde a época do Brasil Colônia.

Com a industrialização, aprofunda-se a exclusão e segregação social, iniciada na década de 1950 do século XX, com as migrações campo-cidade da região nordeste para os polos industriais do Sudeste. A partir de então, a questão social, entendida como expressão das desigualdades decorrentes da contradição entre capital e trabalho, [...] especialmente a partir do final da II Guerra Mundial. A aceleração industrial, o intenso processo de urbanização, aliados ao crescimento das classes sociais urbanas, o operariado vai exigir novas respostas do Estado e do empresariado às necessidades de reprodução da vida social nas cidades. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 14).

Segundo Maria da Glória Gohn (2001), nem todos possuíam uma situação que os possibilitasse conseguir os terrenos para a autoconstrução. Assim, a reivindicação da casa própria, que já vinha desde os anos 1930-1940, nas vilas operárias e nos cortiços, se intensificam nas décadas de 1950-1960. Em 1960-1961 surgem os Movimentos pela Casa

⁶⁷ Exército industrial de reserva- é um conceito desenvolvido por Karl Marx em sua crítica da economia política, e refere-se ao desemprego estrutural das economias capitalista.

⁶⁸ Patrimonialista é um governo que organiza a estrutura estatal para satisfazer interesses privados, concepção de poder em que as esferas pública e privada confundem-se.

Própria⁶⁹. Com o golpe de 1964⁷⁰, o Brasil passa a viver a autocracia burguesa, impondo “uma nova ordem político-institucional, apoiada no fortalecimento do Estado e com a repressão de todas as formas políticas de organização da sociedade”.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado após o golpe militar de 1964, para responder às questões habitacionais no país, trazer o apoio da massa popular e alavancar o setor econômico através da construção civil. Para Bonduki (2008), o BNH foi muito importante sendo o único, até aquele período, que de fato geriu uma Política Nacional de Habitação com estratégias claras de intervenção. Teve como recursos o FGTS⁷¹ e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo⁷² (SBPE).

Foi no regime militar, paradoxalmente, que mais se produziu habitações populares no Brasil, cerca de quatro milhões de unidades. [...] o uso dessa significativa poupança para o financiamento habitacional, saneamento e infraestrutura urbana proporcionou mudanças importantes nas nossas cidades, porém, proporcionalmente muito mais significativas nas faixas de população de renda média ou alta: os centros verticalizaram-se, gerando a valorização especulativa da terra urbana, a produção imobiliária para a classe média foi dinamizada, grandes empresas de obras públicas de infraestrutura foram beneficiadas. (FERREIRA, 2005, p. 12)

Somada às críticas, o autor relata que o sistema gerou grandes conjuntos-dormitórios, distantes das áreas centrais e do emprego, e a distribuição das habitações tornou-se um instrumento do clientelismo, favorecendo a inadimplência no setor habitacional de interesse social. As periferias das grandes cidades expandiam limites e abrigavam o enorme contingente populacional de imigrantes, o mercado formal se restringia a uma parcela da cidade e deixava em seu interior grande quantidade de terrenos vazios.

⁶⁹ Demanda pela casa própria, à época com o congelamento dos aluguéis pelo governo desapareceram do mercado as casas para locação.

⁷⁰ Golpe de 1964-. designa o conjunto de eventos ocorridos, em 1964, no Brasil, que culminaram, com um golpe militar que encerrou o governo do presidente democraticamente eleito João Goulart, também conhecido como Jango.

⁷¹ Os recursos do FGTS são destinados ao investimento habitacional para o atendimento de população de baixa renda e também para o financiamento de investimentos em saneamento ambiental, sendo remunerados, na captação, a uma taxa de juros de 3% ao ano, mais a variação da inflação. No caso de sua utilização para o financiamento habitacional, os juros variam entre 6 e 8,16 % ao ano, mais a inflação no período, dependendo da faixa de renda atendida.

⁷² Os recursos do SBPE São administrados pelo sistema bancário (público e privado), remunerados a uma taxa de juros de 6% ao ano mais a variação da inflação e são garantidos pelo governo federal. Os recursos da caderneta de poupança são destinados primordialmente ao financiamento habitacional para os setores de renda média, com taxas de juros variando conforme a faixa de renda a partir de 10% ao ano mais a variação da inflação.

Ao lado dos grandes conjuntos, a solução da ocupação pura e simples de glebas vazias e os loteamentos clandestinos continuavam, e continuam até hoje, a responder à maior parte da demanda habitacional dos excluídos do sistema. Com o tempo e o esgotamento dessas terras, restou à população mais pobre ocupar as únicas áreas onde estariam a salvo da ação do mercado: as áreas de proteção ambiental, como as beiras de córregos, os mananciais e as encostas. (FERREIRA, 2005, p. 12).

Bonduki (2008) refere que houve grande financiamento através do BNH para o setor da construção civil na geração de moradias prontas, mas que não fora suficiente para resolver o déficit habitacional, pois a política adotada na época era autoritária e excluía a população de baixa renda, sem se falar que não havia preocupação nenhuma com a qualidade das moradias, com a inserção urbana e o meio físico.

Conforme Gohn (2001), devido a não haver política para a casa popular, pois o BNH e demais programas visavam atender às classes médias, em 1972, tem início o Movimento dos Loteamentos Clandestinos (MLC), em São Paulo. O MLC decorreu de duas vertentes, a primeira parte da problemática em si, e a segunda pela instituição das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). O movimento atuava nos processos de loteamentos e da autoconstrução familiar, os loteamentos eram formados de acordo com os interesses dos loteadores, não havia nenhuma legislação que os regularizassem.

Segundo a autora, em 1979, em São Paulo e Belo Horizonte, em função do aumento significativo do número de favelas, surge o Movimento das Favelas⁷³. No começo, reivindicavam-se água, depois, luz e melhoramentos, em seguida, reurbanização e, por fim, a posse da terra. Diversos religiosos e agentes pastorais apoiavam esse movimento criando inclusive a Pastoral das Favelas. Devido à conjuntura política daquele momento, mudou-se a forma de o Estado tratar os favelados, se antes eram considerados marginais, agora se abria a possibilidade do diálogo e negociações com as lideranças.

Foram formados e executados diversos projetos de urbanização de favelas e também criadas novas leis e regulamentações, dando origem a tarifas diferenciadas. Ordenada com a assessoria de moradores de favelas, surge a lei de Direito Real de Uso, a oficialização da posse da terra é parte importante da luta dos favelados com proprietários de áreas litigadas, tanto privadas como públicas.

⁷³ O Movimento de favelas surgiu com o objetivo de representar interesses dos moradores de favelas e núcleos junto aos órgãos públicos. Em São Paulo o movimento foi muito atuante na região do grande ABC surge com o nome de Movimento de Defesa do Direito dos Favelados (MDDF).

Conforme Paz e Taboada (2010), a recessão dos anos de 1980, a alta inflacionária, a crise econômica, o desemprego e os saques progressivos da poupança e do FGTS diminuaram recursos para investimentos, o que levou à falência do BNH. Em 1986, o BNH é extinto e a Caixa Econômica Federal (CEF) passa a ser o agente financiador do SFH e a conceder o financiamento através de carta de crédito, individual e associativa.

Para Maria da Glória Gohn (2001), como resposta ao desaparecimento do arranjo da autoconstrução, como solução para a falta da moradia popular, a década de 1980 é marcada por forte organização de movimentos em torno da moradia, como exemplo, em 1983, é criado o Movimento de Luta pela Moradia das Associações Comunitárias da Zona Sul de São Paulo, significativo por ter sido o núcleo de organização de toda luta pela moradia daquela região estendendo-se futuramente para toda a Grande São Paulo.

Em 1986, surge o Movimento dos Inquilinos que envolveu basicamente a população da classe média já que a locação entre as classes populares era, muitas vezes, clandestina e irregular. Esse movimento foi motivado pelos altos índices nos reajustes dos aluguéis causados pela ausência de oferta de moradia de aluguel, já que com a lei do inquilinato, os donos de imóveis e empresários estavam desmotivados a investir no setor, pois, de acordo com essa lei, os proprietários com imóveis alugados só os desocupavam através de processos judiciais para moradia própria ou de seus filhos.

Nesse contexto, cria-se o Movimento dos Sem Casas e também o Movimento dos Proprietários Locadores de Imóveis. Em 1988, surge o Movimento de Invasões de Terras em São Paulo, porém, já desde 1981, a ação de ocupar terras públicas e particulares, à força, passou a ser a estratégia utilizada pelos movimentos de moradia para resolver o problema de quem não possuía um lugar para morar ou precisava se sujeitar ao aluguel ainda que fora de suas condições econômicas.

Segundo Cardoso e Aragão (2013), após a extinção do BNH, em função da forte instabilidade política e institucional, a política habitacional passa a ser subordinada à diversos órgãos⁷⁴, com perda progressiva na capacidade de produção de moradias. Como inovação importante do período, o autor cita a criação da Carta de Crédito⁷⁵, tanto para o FGTS quanto para o SBPE, o que ampliou o poder de barganha dos tomadores de

⁷⁴ Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (1987), Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social (1988), Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (1989), Ministério da Ação Social (1990), Ministério do Bem-Estar Social (1992), Secretaria de Política Urbana (1995) e Secretaria de Desenvolvimento Urbano (1999-2003). (CARDOSO; ARAGÃO, 2013)

⁷⁵ Carta de Crédito- é uma modalidade de financiamento utilizada para a compra de imóvel onde o agente financiado assume a responsabilidade pela garantia.

empréstimos frente às empresas construtoras e aos vendedores de imóveis, no entanto, a ação foi parcialmente limitada pelas altas taxas de juros do período, na persistência da política neoliberal de atração de capitais internacionais para financiar o déficit público. Praticamente inviabilizou o programa para as camadas de mais baixa renda e mesmo para parcela dos setores médios, o financiamento de longo prazo.

Com a extinção do BNH, as Companhias Habitacionais Estaduais, anteriormente os agentes locais executores dos programas e projetos habitacionais, entraram em crise, herdando carteiras de financiamentos caracterizadas por alto grau de inadimplência, muitas foram extintas. Os programas federais que se sucederam passaram a privilegiar os municípios (e alguns governos estaduais) como os principais agentes promotores da habitação de interesse social. Essa tendência foi reforçada pela centralidade dos municípios na reforma institucional e política promovida pela Constituição de 1988 (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Com a Constituição de 1988, o Brasil concretizou importantes avanços na consolidação de um marco legal para regular a questão da moradia. Verifica-se considerável aparato direcionado à proteção da moradia e da posse sobre bens imóveis. Na CF, é atribuído ao município o papel central na definição do espaço urbano, via revisão do Plano Diretor. Segundo Cardoso, nesse período, crescem as ações de iniciativa local, como programas de urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária, representando melhoria nas condições de vida de parcela significativa da população mais pobre.

Em 1990, assumiu a presidência Fernando Collor de Mello, após a primeira eleição para presidente pós-ditadura militar, e as políticas brasileiras passam a ter uma forte orientação rumo ao neoliberalismo⁷⁶, o que acabou aprofundando o quadro de crise da área habitacional. Os principais programas de habitação passaram, com a extinção do Ministério do Interior, para o controle do Ministério da Ação Social. Entre esses podemos destacar o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil casas em 180 dias através da contratação de

⁷⁶ O neoliberalismo nasce com o combate implacável, no início da década de 1940, às teses keynesianas e ao ideário do Estado de Bem-Estar, sobretudo aos direitos sociais e aos ganhos de produtividade da classe trabalhadora [...]. A adoção das teses neoliberais e a implementação econômica e político-social têm início, todavia, apenas no contexto da crise e do colapso do socialismo real. É uma ideologia capitalista que defende o ajuste dos Estados nacionais às exigências do capital transnacionalizado, portanto, contrária aos pactos que subordinam o capital a qualquer forma de soberania popular ou instituições de interesse público (PIANA, 2009, p. 29).

empreiteiras privadas. Novamente um programa habitacional estava direcionado ao capital imobiliário privado. Enquanto o governo Collor começava a era neoliberal, o Brasil enfrentava uma realidade no qual 55,2% das famílias que se encontravam em déficit habitacional recebiam até dois salários mínimos. Impopular e acusado de denúncias de corrupção, sofreu processo de impeachment e perdeu o mandato em 1992.

Entre 1994 e 2002, a ocorrência de crises financeiras internacionais atingiu a economia brasileira, e levou o governo federal à adoção de medidas de austeridade fiscal, seguindo as prescrições do FMI, incluindo-se aí a limitação ao endividamento do setor público. Isso teve como consequência forte restrição dos empréstimos do FGTS para a produção de moradias por Estados e Municípios, o que levou à redução quase absoluta dos financiamentos previstos no Programa Pró-Moradia⁷⁷, que se delineava, até 1997, como o principal programa para apoio à atuação dos governos locais no setor habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Segundo o autor, como alternativa para o financiamento da produção de novas unidades habitacionais, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) criou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Contando com um mix de recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU), o programa permitiu certo grau de subsídios, era operado pela CEF e o crédito era repassado para companhias construtoras que, após a produção, entregavam os empreendimentos para a CEF. Cabia aos municípios o cadastramento da demanda, o programa estabelecia a cessão dos imóveis através do sistema de arrendamento entre a CEF e o beneficiário. O PAR se destinava à faixa de renda de 3 a 6 salários mínimos.

Em função da retração do financiamento, o setor privado buscou manter a produção habitacional por autofinanciamento para a renda alta e para a renda média e baixa através de consórcios e cooperativas. Também no governo FHC foi criado o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), cujo objetivo era criar, no Brasil, um sistema de securitização de hipotecas⁷⁸. O SFI, criado em 1997, veio a operar, a partir de meados dos anos 2000, de forma parcial.

⁷⁷ Com recursos do FGTS o programa Pró-Moradia foi criado oferecendo financiamento aos estados, municípios e distritos para que o atendimento para famílias de baixa renda.

⁷⁸ Este sistema consistiu no procedimento de agrupar (“empacotar”) um grande número de hipotecas e emitir títulos representativos dos direitos ao recebimento do fluxo de pagamentos de juros e amortizações de tais empréstimos hipotecários. Empresas seguradoras compram contratos hipotecários originados por instituições financeiras ou construtoras e assumem o risco de inadimplência, ou seja, garantem que o fluxo de caixa

Após 1999, o Programa Habitar Brasil BID (HBB) foi criado por meio do empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de intervenções em assentamentos de regiões metropolitanas e capitais. Esse programa foi desenvolvido de forma pontual em alguns municípios, pois não havia investimento para uma ação de caráter mais amplo. O recurso versava o financiamento para o Desenvolvimento Institucional⁷⁹ do setor habitacional do município selecionado e a seleção de uma área de favela para a intervenção de urbanização integrada⁸⁰. Essa seleção ocorria de forma a hierarquizar os assentamentos no diagnóstico habitacional do município realizado no Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS)⁸¹.

O déficit habitacional se agravou ainda mais com o governo de FHC, pois a prioridade do programa deste governo concentrou-se nas famílias com cinco salários mínimos a superiores, e a prioridade da área habitacional seria para a aquisição de novas moradias, enquanto o investimento na melhoria de alguns imóveis e infraestrutura não era realizado, assim como saneamento básico e a regularização fundiária, pois as políticas habitacionais não se articulavam com outros setores.

Bonduki (2008), amparado em dados do Censo de 2000, afirma que ficou evidente o fracasso dos programas públicos habitacionais e o enfrentamento da questão de moradia, isto se comprova com o grande déficit habitacional, envolvendo principalmente as famílias com renda de até três salários mínimos, que somava 83,2% das famílias brasileiras. Para o autor, outra questão observada era o número alarmante de domicílios urbanos abandonados em depreciação, bem localizados e dotados de infraestrutura, enquanto havia muitas famílias sem moradia.

Mesmo no ápice da defesa do pacote neoliberal, com a forte definição para a focalização das políticas sociais, da terceirização e da privatização de serviço públicos, houve um período de poucos investimentos na habitação popular. Em 2001, destaca-se enquanto conquista a aprovação do Estatuto da Cidade, legitimado pela Lei nº 10.257, que regula “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar

prometido será mantido mesmo em caso de atraso ou de falta de pagamento das prestações por parte dos mutuários (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

⁷⁹ Desenvolvimento Institucional (DI), recurso direcionado à organização e estrutura da Política Habitacional do município.

⁸⁰ Urbanização integrada- projeto, trabalho social, obra e regularização fundiária.

⁸¹ PEMAS- para a elaboração do Plano estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais, era realizado um diagnóstico do setor habitacional e das precariedades habitacionais do município.

dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”⁸². A partir do Estatuto da Cidade, o município assume protagonismo ao ser o principal responsável pela formulação, implementação e avaliação permanentes de sua política urbana, estabelecida no Plano Diretor.

Segundo Ferreira (2005), a instituição de instrumentos urbanísticos, que deem maior poder de controle para o Estado está na contramão da tendência neoliberal de absoluta minimização do papel do Estado, que se institucionalizou no Brasil a partir da década de 90, aponta que os “novos paradigmas” da economia globalizada deste o começo do século não trouxe nenhuma mudança significativa no quadro estrutural de exclusão social no Brasil, e ainda menos no âmbito da segregação espacial urbana.

[...] o cruel dilema que se coloca hoje no campo ideológico progressista: estamos, com tais esforços jurídico-urbanísticos, com toda a mobilização política pela efetivação nos municípios de Planos Diretores que incorporem o Estatuto da Cidade, reforçando um “*status quo*” que pouco afetará as relações de poder na produção das cidades e na hegemonia intolerante das nossas elites, ou promovendo reformas de fundo que, pouco a pouco, serão capazes efetivamente de reverter a histórica exclusão sócio-espacial e promover a existência de cidades mais justas no nosso país? Só o tempo dirá. (FERREIRA, 2005, p. 16)

Em 2002, a campanha governamental do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva trazia como proposta o Programa de Moradia, que visibilizava custos baixos para a produção habitacional e, com isso, possibilitar o acesso à moradia digna para famílias de baixa renda e a solução para o déficit habitacional com o prazo estimado de 15 anos, para isso, haveria a atuação das três esferas do poder, a União, o Estado e os Municípios, além de articulação entre outros setores, que dividiriam responsabilidades a fim de resolver a questão do déficit habitacional brasileiro (BONDUKI, 2008).

Com a vitória de Lula à presidência, em 2003, o governo define a criação do Ministério das Cidades e, com isso, o governo federal ocupa um vazio institucional e cumpre um papel fundamental na política urbana e nas políticas setoriais de habitação,

⁸² A ideia de “instrumentos urbanísticos” capazes de dar ao Poder Público um maior controle sobre as dinâmicas urbanas originou-se no esforço de construção do Estado do Bem-Estar Social na Europa, onde o Estado tinha, como já comentamos, um forte papel regulador. A ideia era a de que cabia ao Poder Público uma forte ingerência na regulamentação e no controle do desenvolvimento urbano, para garantir uma mínima variedade social na produção urbana, buscando prover habitação de interesse social integrada à malha urbana, para proteger antigos moradores mais pobres dos processos decorrentes da valorização imobiliária, que os expulsam e substituem por moradores de maior renda (a chamada *gentrificação*), para permitir a preservação dos espaços públicos como espaços de uso democrático, protegendo-os da ação invasiva da iniciativa privada, e para promover usos habitacionais sociais no mercado imobiliário privado através de ações de indução e incentivo. Vale notar que essa tradição não conseguiu impedir, nem naqueles países, processos marcantes de exclusão social e de gentrificação, capitaneados pelas forças do mercado. (FERREIRA, 2005, p. 13)

saneamento e transporte, reforçando a descentralização e o fortalecimento dos municípios definidos na Constituição Federal.

O Ministério das Cidades (MnCidades) tornou-se o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). O Ministério se organizou em quatro Secretarias: Secretaria de Habitação, Secretaria de Saneamento, Secretaria de Transportes e a Secretaria de Mobilidade e Programas Urbanos. A última secretaria ficou responsável pelas ações na área de planejamento do território e regularização fundiária.

A PNH, aprovada em novembro de 2004, estabeleceu um novo modelo de organização institucional, baseado no Sistema Nacional de Habitação. A institucionalização da política habitacional é implementada segundo concepções que vinham sendo debatidas por técnicos, acadêmicos e militantes dos movimentos sociais no âmbito do Fórum Nacional da Reforma Urbana⁸³. O Plano Nacional de Habitação (PlanHab)⁸⁴ é um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova PNH.

Em 2004, foi instalado o Conselho Nacional das Cidades (Concidades), integrante da estrutura do Ministério das Cidades que tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU e acompanhar a sua execução. A criação do conselho foi deliberada, em 2003, na Primeira Conferência Nacional das Cidades, que recebeu cerca de 2.500 delegados escolhidos através de conferências municipais, regionais e estaduais, chegando a mobilizar mais de 3 mil municípios. A conferência, também, aprovou os princípios gerais da política urbana do governo.

Mesmo com restrição de gastos para a área impostos pela equipe econômica, antes da definição do PAC, há a edição de algumas medidas importantes: (i) a Medida Provisória 252, editada em 2004, mais conhecida como “MP do bem”; através dessa medida o governo propôs vários mecanismos de renúncia fiscal que beneficiaram em grande parte o setor imobiliário, como, por exemplo, a isenção fiscal na alienação de imóveis residenciais

⁸³ O Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) é uma coalizão de movimentos sociais, ONGs e organizações profissionais e acadêmicas que desde 1986 vinham debatendo e propondo novas diretrizes para a política urbana visando a redução do quadro histórico de desigualdades sociais e urbanas. Esse movimento se organizou por ocasião da elaboração da Constituição de 1988 e permanece atuante, com atividades fortes de lobby frente ao Congresso Nacional e também frente aos órgãos do Executivo ligados à política urbana (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 28).

⁸⁴ O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) é uma das ferramentas elaboradas para garantir a PNH, traça estratégias de curto e longo prazo até 2023. Segundo o Ministério das Cidades é um “Pacto Federativo pela Moradia Digna” entre estado, prefeituras e governo federal. Foi elaborado por meio de debates que contou com a participação de diversos segmentos sociais.

quando do emprego dos recursos na aquisição de outras moradias; (ii) no mesmo período, alterações nas regras do FGTS, permitindo seu saque em intervalos de quatro anos, caso o recurso fosse utilizado na aquisição de imóvel residencial ou na amortização de financiamento habitacional contraído anteriormente; (iii) a Resolução 460 do Conselho Gestor do FGTS, de 2004, que entrou em vigência a partir de 2005, através dessa resolução foi criado um sistema de “descontos” que reduziu o custo de financiamentos com recursos do fundo, beneficiando aos setores de menor renda (em 2004, R\$ 1.500,00), podendo ser utilizado a fundo perdido (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Em 2004, é criado o Programa Crédito Solidário⁸⁵, voltado ao atendimento de necessidades habitacionais da população de baixa renda, organizada em cooperativas e/ou associações, visando a produção e aquisição de novas habitações ou a conclusão e reforma de moradias existentes, mediante concessão de financiamento diretamente ao beneficiário. O programa representou uma grande conquista dos movimentos de moradia, que passou a contar com recursos federais para apoiar as ações de provisão habitacional baseadas na autogestão⁸⁶.

Em 2005, pela Lei Federal nº 11.124, é criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)⁸⁷ e instituído o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instalado em 2006. A grande mudança trazida pelo Fundo disse respeito à possibilidade de que a política habitacional passasse a contar com subsídios diretos, viabilizando, assim, o atendimento à habitação de baixa renda; ao passo que no SNHIS havia o fortalecimento dos órgãos públicos estaduais e municipais para a implantação das políticas de habitação.

Em janeiro de 2007, o governo federal lançou o PAC, com o objetivo de promover o crescimento econômico, através de uma série de obras e investimentos em infraestrutura (saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos). Para o programa estavam previstos investimentos progressivos, passando de 1,6% do PIB, em 2007 a 2,9%, em 2009.

⁸⁵ Crédito Solidário- programa cujos recursos do FGTS foram destinados às áreas: Habitação Popular, Saneamento Básico e Infraestrutura Urbana.

⁸⁶ Conforme Bonduki (1992, p. 15), a proposta de autogestão habitacional, vista como o trabalho de construção e gestão administrativas, feitos pelo conjunto dos futuros moradores, aparece, no Brasil, nos anos de 1980, encaminhada pelos movimentos populares de luta por melhores condições de moradia.

⁸⁷ Para aderir ao SNHIS, os estados e municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação, a ser gerido por um conselho com participação popular, além da elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) que deveria estabelecer as diretrizes e prioridades da política em nível local.

Num cenário de crescimento econômico, desenha-se um quadro mais favorável para a política habitacional.

Em contraponto, segundo Cardoso, dentro do quadro de expansão das atividades do mercado habitacional, a partir de 2004, algumas das maiores empresas do setor começam a investir em transações financeiras e realizam investimento em terra ou financiamento de novos empreendimentos. Como resultado desse processo opera-se uma concentração de capital sem precedentes na história. Em 2008, sob os efeitos da crise mundial, que teve início nos Estados Unidos, o governo manteve os investimentos em infraestrutura previstos no âmbito do PAC e mobilizou a Petrobrás no sentido de que também mantivesse os investimentos previstos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Dentro do PAC Habitação, estabelecido pela Lei 11.977 de 07 de julho de 2009, o governo lança o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento às famílias com renda de até 10 salários mínimos, buscando a redução do déficit habitacional. A mesma lei também regulamenta a regularização fundiária, contemplando o parcelamento de interesse social, destinado à regularização de assentamentos irregulares ocupados, por população de baixa renda. Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, o Programa também busca impactar a economia através dos efeitos gerados pela indústria da construção.

O programa MCMV atenderia: (i) a faixa 1, com Unidades Habitacionais que seriam destinadas para as famílias com renda familiar de até R\$ 1.600,00; (ii) a faixa 2, destinadas para as famílias com renda familiar de 3 a 6 salários mínimos; e (iii) a faixa 3, destinadas para as famílias com renda familiar de 6 a 10 salários mínimos). O pacote MCMV apresentou quatro formas de financiamento, de acordo com publicação da CEF, veiculadas logo após seu lançamento:

- a) Habitação para famílias com renda de até 3 salários mínimos: contempla a aquisição de empreendimentos na planta, pelo fundo especialmente criado pelo pacote;
- b) Habitação para famílias com renda acima de 3 e até 10 salários mínimos: financiamento às empresas do mercado imobiliário para produção de habitação popular, priorizando a faixa acima de 3 e até 6 salários mínimos;
- c) Operações coletivas urbanas e rurais em parceria com associações e cooperativas sem fins lucrativos (cooperativas, associações etc.): para o caso urbano, se refere ao financiamento às

famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos), organizadas de forma associativa por entidades; no caso rural, financiamento às famílias de agricultores (com renda bruta anual familiar de até R\$ 7.000,00.), organizadas de forma associativa por entidades sem fins lucrativos;

d) Crédito corporativo para infraestrutura: linha de crédito para financiamento de infraestrutura, interna e/ou externa aos empreendimentos habitacionais, com recursos do Tesouro Nacional, para a produção de habitação financiada pela CEF.

No que diz respeito à produção de habitação, buscando ampliar o estoque e moradias e reduzir o déficit habitacional, a nova Política destacava a necessidade da participação do setor privado no atendimento da população com renda superior a cinco salários mínimos. Isso porque a atuação do setor privado, de forma compartilhada com o setor público, permitiria a otimização econômica dos recursos públicos e privados investidos no setor habitacional. Destacava ainda a necessidade de se estimular a produção empresarial para setores de renda média (SHIMBO, 2010).

Segundo a autora, além de apresentar uma instância de gestão e controle, centralizada no Ministério das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação possuía dois subsistemas, justamente para segregar as fontes de recursos de acordo com as diferentes demandas populacionais: (i) o Subsistema de Habitação de Interesse Social; e (ii) o Subsistema de Habitação de Mercado. O primeiro subsistema visava garantir que os recursos públicos fossem destinados exclusivamente ao subsídio à população de mais baixa renda. Já o segundo procurava reorganizar o mercado privado de habitação a fim de se ampliar as formas de captação de recursos e de se incluir novos agentes, facilitando a promoção imobiliária.

Para além dos programas habitacionais formalmente institucionalizados, o histórico da política habitacional brasileira continua marcado por diversos mecanismos regulatórios que favorecem determinados atores que fazem parte da estrutura de provisão de habitação e que, em última instância, conformam a política como um todo. Os mecanismos acabam por favorecer, majoritariamente, a atuação do mercado privado, resultando num longo processo de canalização de recursos públicos para esse setor.

Segundo Shimbo (2010), mesmo sendo o Ministério das Cidades o órgão coordenador, gestor e formulador da PNDU, o MCMV foi criado pela Casa Civil, à revelia de uma política nacional de habitação. Ao mobilizar um conjunto de medidas de estímulo à

produção habitacional, mantendo o desenvolvimento dos setores imobiliário e da construção civil, o pacote foi apresentado como uma das principais ações do governo em reação à crise econômica internacional e também como uma política social de grande escala. Justificado por atender esses dois imperativos econômicos e sociais, por um lado, a criação de empregos no setor da construção e, por outro, a provisão de moradias. O MCMV vem corroborar a ampliação do mercado para o atendimento da demanda habitacional de baixa renda.

O Ministério das Cidades, mesmo sendo responsável pela gestão da política habitacional, perdia força operacional diante da manutenção da Caixa Econômica Federal, que é subordinada ao Ministério da Fazenda, e que continuou a exercer enorme poder na execução da política habitacional, como agente operador dos programas e principal agente financeiro dos recursos do FGTS.

No programa MCMV, para a modalidade Faixa 1, a assinatura do contrato ocorre somente na entrega do empreendimento e a partir daí se inicia o processo de pagamento das prestações. Em relação ao financiamento, é nessa modalidade que se concentram os subsídios, que podem ser entre 60% a 90% do valor do imóvel, e a prestação a ser paga pelo beneficiário se restringe a 10% da renda durante um prazo de dez anos, sendo que nesse primeiro momento, o valor mínimo da prestação era de R\$50,00/mês. Os empreendimentos precisam seguir as duas tipologias pré-definidas pela CEF, quais sejam: casa térrea (com 35 m²) ou apartamento (42 m²). Na modalidade “até 10 salários mínimos”, os recursos são provenientes da União e do FGTS e alocados por área do território nacional de forma proporcional à estimativa do déficit habitacional dos estados, a partir dos estudos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro.

As construtoras apresentam projetos de empreendimentos às superintendências regionais da CEF que, por sua vez, realizam uma pré-análise, autorizam o lançamento e comercialização e, após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, assinam o contrato de financiamento à produção. Durante a obra, a CEF financia o mutuário pessoa física e o montante é abatido da dívida da construtora – num modelo bastante semelhante ao programa Carta de Crédito Associativo.

O beneficiário, portanto, após o lançamento do empreendimento, procura diretamente a construtora para a aquisição do imóvel ou as agências da CEF para obter um financiamento dentro da Carta de Crédito Individual, sob as instruções do MCMV, há ainda

a possibilidade de oferta nos “Feirões de Imóveis da CAIXA”, já implementados anteriormente.

A prioridade às empresas construtoras se revela tanto na operacionalização do Programa MCMV, como no volume de recursos destinados, sendo que 97 % do subsídio público disponibilizado, com recursos da União e do FGTS, são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas, e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos (como cooperativas e movimentos sociais).

Lício Lobo, entrevistado por Diadema, comenta sobre o MCMV, julga positivo o significativo aumento do financiamento à habitação, mas destaca a perda da qualidade construtiva, retrocedendo ao debate com os movimentos sobre a qualidade do projeto.

*No MCMV, o ponto positivo é que aumentou a oferta de habitação, o volume da produção aumentou, agora, aumentou com viés que desconstruiu muitas coisas positivas do passado, na verdade acho que essa é a crítica [...], por exemplo, de construir uma arquitetura de melhor qualidade do espaço urbano, [...] com as empreiteiras no comando, aquele projeto padrão vai virando aquele urbanismo reproduzindo urbanismo da ditadura militar, a qualidade das construções diminui, hoje a gente está vendo aí conjuntos construídos a dois, três anos com sérios problemas construtivos, tem problema da qualidade do espaço urbano e da concepção do projeto, **havia uma prática que estava discutindo projeto com as associações, com os moradores, fazer um processo mais mediado pela participação popular na prática do movimento popular, que estava sendo construída na década de 90, vai se perdendo ao longo do caminho**, a coisa vai virando muito mais industrializada, pasteurizada e conformados pela cena do mercado, isso do ponto de vista da qualidade construtiva e do ponto de vista da demanda também. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)*

Nabil Bonduki (2014) avaliou, pautando-se nos objetivos centrais do Programa MCMV, inseridos nas obras de aceleração do crescimento e numa relação muito imbricada com o mercado e com empresas da construção civil que, “apesar do grande investimento na área habitacional com investimentos federais, a situação das cidades se agravou, sobretudo nas regiões metropolitanas”. Argumenta que o governo federal, descumprindo seus objetivos de 2003, não formulou uma política articulada de desenvolvimento urbano e, assim, os projetos apoiados pelo governo foram concebidos de forma setorial e fragmentada.

O Estatuto das Cidades e os seus instrumentos não vêm sendo aplicados, de forma a coibir a especulação imobiliária na cidade. A política nacional de habitação implementada tem fortalecido a segregação social, com grandes condomínios populares sendo construídos nas franjas das cidades, distantes de todos os equipamentos públicos e potencializando os problemas de mobilidade urbana. Os programas habitacionais, especialmente, o Programa Minha Casa Minha Vida, amenizam o conflito e possibilitam uma discreta redução do déficit habitacional. Mas não alteram a realidade excludente das cidades, nem coloca no espaço o ideário da reforma urbana. (FERREIRA, 2014, p. 113)

Para Cardoso e Aragão (2013), as críticas ao programa MCMV podem ser sintetizadas em 8 pontos: (i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos⁸⁸; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação; e (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado.

Expostas as críticas, foi importante verificar que mesmo com limitação operacional, a estruturação do Ministério das Cidades repercutiu numa articulação em torno da proposta de uma Política Nacional de Habitação, discutida em conferências municipais, estaduais e nacionais ao longo de 2004, junto com a PNDU, porém, fragilizada com o descolamento do processo de discussão participativa e elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, isto porque, nos municípios, a implementação dos diferentes programas destinados às diferenciadas problemáticas ficou reduzida à operacionalização do MCMV para o qual foi invertido todo o financiamento federal.

Vale aqui afirmar que o enfrentamento da questão da moradia, no Brasil, é um enorme desafio, tanto no que diz respeito ao tamanho do déficit habitacional e urbano, como também no que se refere a tensas relações que a área estabelece com o setor privado. Contudo, podemos dizer que no caminho à almejada reforma urbana, várias ações, tanto por parte dos movimentos sociais de luta por moradia, como por parte de algumas iniciativas governamentais, que se alicerçam na preocupação social, mostram-se como sinal de enfrentamento à lógica estabelecida pelo poder do capital. Embora haja um difícil e

⁸⁸ Em função da busca pelas empreiteiras de terrenos mais “baratos” a implantação dos empreendimentos é, em geral, alocada em setores periféricos distantes da infraestrutura urbana, reafirmam o aspecto da segregação espacial.

complexo contexto, existe uma rica movimentação, que pode significar uma mudança no paradigma da administração pública no que tange à implementação das políticas para habitação e desenvolvimento urbano.

A avalanche das tendências “drásticas” do capital sobre as políticas pensadas para a cidade não está restrita ao contexto brasileiro. O poderio da propriedade privada e das forças na disputa pela cidade são fatores que se repercutem de forma global a bem do domínio do capital. Para uma alusão a isto, faremos, a seguir, uma rápida explanação sobre a cidade de Lisboa/Portugal.

2.2 Disputa Urbana uma questão global: uma aproximação ao caso Lisboa-Portugal

Faremos aqui uma abordagem sobre a experiência de Lisboa, como forma de contribuir para a análise global do fenômeno da disputa da terra e acesso à moradia, e de como as fragilidades administrativas e o cenário político e econômico contribuíram para a determinação dos problemas ligados à questão da distribuição do espaço urbano.

Conforme dados do Instituto Nacional de Estatísticas (INE), 2011, Portugal tem uma população de cerca de 10,3 milhões, das quais 45% vivem nas duas áreas metropolitanas de Lisboa (30%) e Porto (15%). Na década de 1960 e início da década de 1970, houve uma grande imigração para a área metropolitana de Lisboa, principalmente das colônias africanas portuguesas, mas também ocorreu um grande movimento rural-urbano interno.

Com a crise econômica europeia de meados da década de 1970, e antes de Portugal ter se juntado à União Europeia (UE), mais de meio milhão de pessoas voltaram para casa de outros países europeus. A maioria desses imigrantes foi alojada em Lisboa, e a área metropolitana passou de 1,54 milhões, em 1960, para 2,44 milhões, em 1991, uma taxa de crescimento anual média entre três e quatro por cento, embora alguns municípios, perto do centro da capital, atingiram 15% (INE, 1960; 1991).

De acordo com dados da Câmara Municipal de Lisboa, nos anos 1980 e 1990, houve novas mudanças significativas em Lisboa. Nessa própria cidade, o desenvolvimento de escritórios e serviços alterou substancialmente o antigo uso de terra residencial. Assim, em 1991, na cidade de Lisboa, apenas três por cento da área da AML continham 75% do emprego terciário da região metropolitana.

Conforme Carter e Silva (2011), a maioria dos edifícios do século XIX nas principais avenidas centrais foi substituída por blocos de escritórios. Também houve considerável descentralização da população economicamente ativa, tanto secundária como terciária⁸⁹, do município de Lisboa e de trabalhadores do setor secundário de toda a Área Metropolitana de Lisboa (AML). Entre 1981 e 1991, a cidade perdeu 150 mil habitantes apesar do crescimento de seus bairros suburbanos (INE, 1981, 1991). Os autores afirmam que foram rápidas as mudanças urbanas que ocorreram no país com um sistema de planejamento fraco e um governo local ineficaz, onde a responsabilidade pelo planejamento e aprovação de iniciativas privadas de desenvolvimento de terras urbanas estava centralizada na Direção Geral dos Serviços de Urbanização.

Apesar de haver um sistema formal de planejamento urbano em Portugal, desde 1934, pouco progresso ocorreu nos próximos trinta anos. Portugal apresentava-se incapaz de lidar com os processos de desenvolvimento urbano que acompanharam os fluxos migratórios significativos das décadas de 1960 e 1970 e as mudanças econômicas e espaciais das décadas de 1980 e 1990. Essa análise levanta que tais problemas ainda ocorrem por resquícios de uma **cultura anti-planejamento e forte defesa da propriedade privada de terras**. Relata-se que, mesmo tendo ocorrido mudanças nos mecanismos de regulação, em 1998, com a primeira Lei-quadro geral para o planejamento, o registro geral do crescimento e desenvolvimento urbano mostra falta de coordenação, havendo grande presença dos empreendimentos clandestinos.

Esses empreendimentos clandestinos chegaram a alojar mais de 25% da população que emigrou para a AML, nas décadas de 1960 e 1970, sendo que hoje constituem uma oferta de solo urbano que é muito significativa nos concelhos⁹⁰ envolventes de Lisboa ou que têm bons acessos rodoviários à capital. Uma proporção substancial de pequenos edifícios nas áreas metropolitanas e as principais cidades industriais foram construídas ilegalmente durante a década de 1960, 1970 e 1980.

Segundo Silva e Carter (2001), a questão da responsabilidade dos decisores do planejamento em Portugal é controversa. Em princípio, o sistema hierárquico e regulatório

⁸⁹ O setor secundário integra atividades voltadas para a indústria, produção de bens de consumo, construção civil e geração de energia. A indústria, por exemplo, é responsável pela transformação dos recursos naturais e da matéria-prima (proveniente do setor primário) em bens de consumo e produtos industrializados que serão comercializados em outro setor da economia (terciário).

⁹⁰ Concelhos- semelhante ao que chamamos de distrito dentro de um município.

de planos e licenças dá pouca margem para desvios, no entanto, a prevalência de processos informais que ignoram o sistema administrativo e onde os prefeitos ou ministros tomam decisões contrárias aos planos "sob a mesa" são comuns. Os planos diretores produzidos são muito desiguais em qualidade, alguns são muito vagos e outros são muito detalhados, ao mesmo tempo que burocratizam procedimentos, outros flexibilizam a possibilidade para “brechas”.

Com a publicação de sucessivas alterações ao primeiro Decreto-lei que instituiu o PDM (Decreto-lei nº 208/82, de 26 de Maio), a última das quais com a publicação do novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-lei nº 80/2015, de 14 de Maio), os objetivos e o conteúdo do plano diretor municipal foram se tornando mais precisos e objetivos quanto à classificação do solo urbano ou rústico, bem como no que se refere à delimitação de eventuais áreas de expansão urbana, as quais passaram a ser encaradas como situações extraordinárias a serem devida e tecnicamente justificadas.

Importante destacar que o uso definido em um plano municipal cria expectativas legais, tendo impacto claro sobre os valores da terra, tanto no mercado de terras como para a compra compulsória. Conforme avaliação, os arranjos administrativos do governo central para o planejamento territorial e o desenvolvimento urbano ainda são muito segmentados e exigem consideráveis habilidades de negociação para lidar com os vários departamentos e organismos públicos envolvidos em procedimentos de planejamento e aprovação.

Dada a burocracia, como de costume, os candidatos mais poderosos encontram maneiras de superar os obstáculos, que são os grandes empreendedores e as principais instituições financeiras que lidam com o desenvolvimento da terra. Conforme Silva e Carter (2001), por vezes, o plano só era formalizado após a conclusão das reuniões de negociação privadas entre o prefeito e o empreendedor.

A partir da Revolução de 25 de Abril de 1974, os municípios passaram a ter o poder sobre seu território, com a publicação da Lei nº 79/77, de 25 de outubro, onde se introduziu no ordenamento jurídico a figura do Plano Diretor Municipal (PDM), reconhecendo algo que lhes estava vedado com a legislação de 1971, onde essa faculdade era competência dos serviços da administração central.

No entanto, apesar de se ter reconhecido essa competência aos municípios portugueses, decorreriam ainda 5 anos até a publicação do Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de Maio, onde a figura do Plano Diretor Municipal surge regulamentada pela primeira vez.

Isto numa altura em que os enormes fluxos migratórios para as duas áreas metropolitanas e principais cidades do país já tinham conduzido a uma ocupação desordenada e, muitas vezes, ilegal (os chamados “loteamentos clandestinos”⁹¹) de imensos espaços suburbanos, fenómeno que teve o seu expoente nas décadas de 1960 e 1970.

Seria apenas em 1998, com a aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU), Lei nº 48/98, de 11 de Agosto e, posteriormente, em 1999, com a aprovação do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, que o poder político reconheceria a necessidade de dar coerência à legislação sobre o planeamento urbano e o ordenamento do território, ao mesmo tempo que clarifica os princípios, objetivos e hierarquia de interesses que devem ser acompanhados pela administração do Estado aos seus diferentes níveis e setores de atuação.

A “Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo”, Lei nº 31/2014, de 30 de maio, e no novo RJIGT, Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de Maio, manteve inalterada uma visão fortemente hierarquizada e normativa das disposições legais relativas ao planeamento municipal e à sua relação com os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) da competência do governo, agora designados por “Programas”. O Sistema de Gestão Territorial e respectivos instrumentos, Nova Lei de Bases de 2014 e RJIGT de 2015, vão tratar dos: (i) Instrumentos de Desenvolvimento Territorial que permeiam o nível estratégico do planeamento; (ii) Instrumentos de política setorial, políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial; e (iii) instrumentos de natureza especial que são os meios de intervenção do Governo de natureza regulamentar.

Ao âmbito nacional estabelece-se a prerrogativa da elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e, ao âmbito regional, os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), sob a responsabilidade do Programa Nacional, e os Planos regionais deverão estar previstos, os Planos Setoriais (PS), com incidência territorial e Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT). Em nível municipal, define-se a prerrogativa de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PIOT), que deverão ser elaborados através do **Plano Diretor**

⁹¹ É clandestino o loteamento quando não possui a aprovação do poder público e/ou o registro no Cartório de Registro de Imóveis competente, resultando inviabilizada a matrícula e individualização dos respectivos lotes. Não há garantia, sequer, de que o loteador é o proprietário da área, diferente do loteamento irregular que é aquele que possui algum tipo de registro no município.

Municipal onde devem constar as normas técnicas relativas aos parâmetros de uso do solo, de uso e fruição do espaço público, e outros indicadores relevantes para a elaboração dos demais programas e planos territoriais, como o Plano de Urbanização (PU) que define a organização espacial do território municipal, integrado num perímetro urbano, e o Plano de Pormenor (PP), que estabelece a qualificação do uso do solo, define as suas categorias e subcategorias de uso e intensidade de uso.

A nova Lei de Bases não alterou no nível fundamental os fins e os princípios gerais que devem nortear a intervenção da Administração nos seus domínios de aplicação, mas introduziu as questões relacionadas com a política de solos e hierarquizou, de forma mais coerente e precisa, os diferentes aspectos. Introduziu o conceito de aquisição gradual das faculdades urbanísticas e a imposição da realização de operações urbanísticas, esses dois conceitos são importantes ao conferirem um maior poder à Administração na sua relação com as iniciativas particulares em matéria de urbanização e no sentido de dotar ao município uma posição mais proativa na execução dos planos urbanísticos.

Segundo Silva e Almeida (2017), a nova Lei de Bases traduz-se num esforço da administração do Estado em clarificar os direitos e deveres associados à propriedade do solo e ao seu usufruto, matéria sempre sensível em países que nunca concluíram a sua revolução burguesa, em particular Portugal. Visto o importante papel que a estrutura de planeamento e, conseqüentemente, de decisões, afetam a construção de uma cidade, enfim de um país, entende-se aqui o planeamento como campo possível para a transformação do real, no entanto, há que se observarem as forças que emergem do quadro político e que tendem a construir as cidades numa ótica funcional.

Para aproximar o diálogo sobre a questão habitacional em Portugal, foi realizado um rápido apanhado histórico que começará pelo Estado Novo, foram quase 40 anos de regime autoritário de Salazar. Conforme Rosas (2015), esse grande período deve-se a sistemas de organização do consenso, de aceitação, que atuavam no terreno entre a livre escolha e a intimidação. A repressão era a resposta para a minoria que não respeitava os sinais, as regras explícitas ou implícitas, as rotinas do enquadramento, da submissão, da conformação à ordem estabelecida. Segundo o autor, o Estado Novo, em Portugal, vem como resposta às crises cada vez mais prolongadas do sistema capitalista internacional de 1890, de 1921 e, sobretudo, de 1929, que faziam insurgir as greves e a intervenção das novas classes assalariadas emergentes na política.

O Estado Novo (um pouco ao contrário dos regimes fascistas nascidos de fortes movimentações de massa, como na Itália e Alemanha) olharia sempre com a maior desconfiança às tentativas de mobilização política das massas, mesmo para o apoiarem ou combaterem os seus inimigos [...]. (ROSAS, 2015, p. 33)

O nome de destaque do Estado Novo, Oliveira Salazar, em período anterior, ocupa importante cargo no governo formado no Golpe Militar de 28 de maio de 1926, golpe que põe fim à implantação da Primeira República. Assim, em 1928, dá-se a entrada de Oliveira Salazar para o Governo, indo ocupar o cargo de Ministro das Finanças, detendo o controle absoluto sobre todas as despesas gerais do Estado, à época, importante dirigente da Igreja católica e professor de prestígio em finanças públicas em Coimbra.

Salazar deixa o cargo rapidamente, junto com outros homens de Coimbra, pois, dentro desse governo, havia uma disputa pela hegemonia política que durou seis anos, esse foi o período de transição para o Estado Novo. Até 1933, no período de transição, ocorreu no país uma verdadeira guerra civil. Vigorava em Portugal uma ditadura militar baseada numa repressão generalizada, em especial dos movimentos do operariado, procurando, assim, pacificar a sociedade através de um discurso ideológico que visava o término dos conflitos.

Em 1933, inicia-se, então, o Estado Novo, sob o comando aceito pelo intitulado “salvador da pátria”, Oliveira Salazar. O regime ditatorial se instala principalmente a partir da criação do Secretariado de Propaganda Nacional (SPN), sob quatro pilares:

Dois deles integravam aquilo a que podemos chamar o sistema da enunciação, isto é, de organização, padronização e divulgação da informação selecionada, mas também das crenças, dos valores, da cultura, dos artefatos do espírito em geral [...] os outros dois pilares eram a espinha dorsal do sistema de inculcação ideológica, de organização do consenso e da ordem: o vasto aparelho da educação nacional. (ROSAS, 2015, p.333-334)

Segundo Rosas (2015), o Estado organizava corporativamente e tutelava sob o suposto interesse geral da nação, e tinha que recuperar a força e o prestígio perdidos para cumprir sua missão: “deve o Estado ser tão forte que não precise ser violento”. Foi durante o Estado Novo que a política social habitacional passa a ser diretamente promovida pelo Estado. Dessa forma, há que se compreender sob quais objetivos. Em 1933, são promulgados os textos base desse governo, Constituição, Estatuto Nacional de Trabalho e

Ato Colonial⁹², sendo nesse mesmo ano que o Estado define a sua política em matéria de habitação.

Na base da implantação do Estado Novo, como nos restantes regimes autoritários europeus, está um nacionalismo antidemocrático⁹³ que contrapõe o corporativismo ao capitalismo liberal⁹⁴ e um sindicalismo orgânico ao sindicalismo revolucionário e socialista. Sob a égide do Integralismo Lusitano⁹⁵, movimento de influências fascistas⁹⁶ por via de Mussolini, na Itália e, Primo de Rivera, na Espanha, o Estado Novo veio ainda a consagrar um dos princípios mais caros na implantação do corporativismo: a família, entendida como o elemento primário da consagração do regime, disciplina e progresso da Nação, célula essencial do Estado social e corporativo⁹⁷. O Estado Novo, com a instauração desta noção de família, pretendia aliar o núcleo familiar à propriedade, com o objetivo de garantir plena formação, conservação e desenvolvimento do núcleo social fundamental, cujo equilíbrio é viável através do seu enraizamento à propriedade privada.

Deste modo, é publicado no mesmo ano da Constituição, o Decreto Lei nº 23052, de 23 de setembro de 1933, que enuncia as grandes linhas do Programa das Casas Económicas. Para implantar, no domínio da habitação, uma política que se queria equidistante tanto do Socialismo como do Liberalismo, é o Estado que, numa primeira fase, e em parceria com os Municípios, cujos prefeitos eram nomeados pelo próprio governo e dependiam dele tanto financeira como tecnicamente, que irá promover a construção das Casas Económicas, através do Ministério das Obras Públicas e das Comunicações (responsável pela execução) e da Subsecretaria do Estado das Corporações e Previdência Social (responsável pela atribuição dos fogos⁹⁸ e respectiva gestão).

Assim, o Estado era responsável pelo financiamento, pela aquisição dos terrenos, pela construção, pela distribuição das casas, e pela gestão dos Bairros. Num Estado com certo desequilíbrio financeiro e com um pequeno desenvolvimento das forças produtivas,

⁹² O Ato Colonial foi uma lei constitucional que definiu as formas de relacionamento entre a metrópole e as colónias portuguesas.

⁹³ “Estado Novo” português (1933-1974), regime político Doutrinário e normativo, o salazarismo caracterizou-se, acima de tudo, pelo seu teor nacionalista, tradicionalista, corporativista, autoritário e antidemocrático.

⁹⁴ Capitalismo liberal- economia de livre mercado.

⁹⁵ Integralismo Lusitano é uma doutrina política, veiculada através da Nação Portuguesa, que defendia o retorno a um sistema político monárquico tradicional e nacionalista, antiparlamentar, logo antirrepublicano.

⁹⁶ O Fascismo foi um sistema político nacionalista, imperialista, antiliberal, antidemocrático e antissocialista, liderado por Benito Mussolini. Surgiu na Itália e vigorou na Europa entre o final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e o início da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), no período denominado entre guerras.

⁹⁷ Estado social e corporativo português- pacto social adequado aos parâmetros desenvolvimentistas.

⁹⁸ Fogos- casas/moradias ou apartamento.

essa era uma medida de alcance social e político, posto que deveria estar enquadrada num certo racionalismo econômico. Assim, a legislação de 1933 estabelecia que:

Todos os capitais investidos nas construções, quer proviessem do Estado, quer de outra entidade, deveriam ter um rendimento, embora este não pudesse ultrapassar os 5% ao ano. Na mesma lógica, os capitais avançados pela Caixa Geral de Depósitos teriam que ser amortizados em 20 anos. (GROS, 1994 apud CARNEIRO 2003, p. 25-26).

Neste programa das Casas Econômicas, não estava, fundamentalmente em questão, a resolução das carências habitacionais, mas sim, a visibilidade do triunfo da doutrina corporativista. Por outro lado, este programa foi utilizado, sobretudo nos anos 1950, para sinalizar aos promotores privados para onde se devia dirigir a urbanização, já que a localização destes novos bairros se verificava na periferia do concelho de Lisboa, sem qualquer continuidade com o tecido urbano existente, encarregando-se o Estado de executar todas as infraestruturas urbanísticas gerais de ligação às redes existentes, ficando, assim, os privados desonerados deste vultoso investimento, restando-lhes aproveitar as áreas que passavam a serem servidas para aí desenvolverem os seus projetos.

Embora não tenha sido o único programa fomentado pelo Estado Novo, na medida que, a partir dos anos 1940 e 1950, multiplicam-se as medidas legislativas criadoras de uma certa pluralidade de programas com características, em diversos níveis, o Programa das Casas Econômicas constituiu o eixo central da política da habitação do Estado Novo.

A partir da II Guerra Mundial, a política de alojamento social fragmenta-se num vasto número de programas que se distinguem uns dos outros pelas suas modalidades de financiamento, dos mecanismos administrativos, dos estatutos de ocupação, das condições de acesso e atribuição, assim como pela qualidade do alojamento. Esses programas eram dirigidos a categorias sociais funcionalmente diferenciadas e hierarquizadas.

É por isto mesmo que o Programa das Casas Económicas se encontra dividido em classes, fazendo corresponder ao lugar ocupado por cada indivíduo na sociedade corporativista os standards de construção propostos. Nada deve, desta forma, perturbar uma organização social bem definida, garantia da ordem (SOUSA, 1999 apud CARNEIRO, 2003, p. 26).

Sob esse princípio, diferentes grupos de interesse deveriam estar separados, com o objetivo de evitar conflitos. Para uma melhor clarificação acerca da lógica que estruturou as políticas sociais do Estado Novo, mais precisamente a política da habitação social, é importante salientar que, segundo a concepção da realidade social, fundamentalmente

antidemocrática e desigualitária, assumida pelo regime, **não há necessidade de criar mecanismos que favoreçam uma maior igualdade de oportunidades e direitos.** A divisão do trabalho era vista como essencialmente técnica e funcional.

A habitação social do Estado Novo e a política social, em geral, não adotaram políticas redistributivas às famílias mais desfavorecidas, mas sim providenciavam serviços correspondentes ao status social de cada classe social. Num regime antidemocrático, não há compensação que possa esgotar a desigualdade, que é a natureza das coisas.

É tido como legítimo que necessidades e aspirações variam segundo as categorias sociais e todas elas merecem no contexto dos constrangimentos existentes, a intervenção do Estado. Este não tem que dar necessariamente prioridade aos mais desfavorecidos. (GROS, 1994 apud CARNEIRO, 2003, p. 27).

Desta forma, o Programa das Casas Econômicas destinou-se às classes médias, propagandisticamente às classes trabalhadoras, com uma estreita seleção dos beneficiários, em que a capacidade aquisitiva e a fidelidade ao corporativismo de Estado funcionaram como critérios principais. A carência habitacional foi em grande parte reduzida artificialmente, atribuindo-se as casas a um estrato populacional, com capacidade aquisitiva para encontrar alternativa habitacional no mercado. Desde a fraca disponibilidade financeira do Estado e a baixa produtividade do setor de produção, a habitação construída com a intervenção do Estado beneficiou fundamentalmente os grupos sociais que se situavam acima da média nacional.

Os programas destinados às pessoas de baixa renda proporcionaram um número global inferior de alojamentos. A massa dos trabalhadores, os pobres, os desempregados, os idosos, as mulheres, em suma, os que mais necessitavam só teriam acesso a programas marginais de realojamento⁹⁹ ou eram deixados ao cuidado de instituições caritativas.

Na década de 1960, as populações dos bairros precários viram-se alvo de controle repressivo até chegar o fim do regime. Os bairros para populações socialmente vulneráveis foram voltados ao isolamento e inseridos em freguesias¹⁰⁰ periféricas, estigmatizadas à distância. A problemática habitacional que se fez sentir em Portugal, durante 1950 e 1960, emergiu como consequência de uma estrutura urbana que não estava preparada para resolver os fluxos demográficos populacionais que surgiram entre o campo e a cidade. A densidade

⁹⁹ Realojamento- é o que, no Brasil, denomina-se por atendimento habitacional com reassentamento (remoção para outra localidade).

¹⁰⁰ Freguesias- locais/bairros.

populacional cresceu nas grandes cidades e seus extramuros, onde se construíram abrigos sem condições de habitabilidade e salubridade, os chamados “bairros de lata”¹⁰¹.

A carência habitacional era cada vez maior e a capacidade de solucionar o problema não acompanhava esse crescimento. A necessidade de discutir a criação de uma política de habitação levou o Sindicato Nacional dos Arquitetos a organizar o Colóquio sobre Aspectos Sociais na Concepção do Habitat, em fevereiro de 1960. A importância de definir as necessidades e as aspirações das populações levou a que os arquitetos, os engenheiros, os urbanistas, naquele momento, buscassem respostas. O tema do Colóquio foi “Habitat: fogo, agrupamento e integração no fenômeno urbano”.

A discussão caminhou sobre que forma se deveriam projetar os problemas da habitação para o campo da sociologia e da crítica espacial, tendo esse colóquio sido importante contribuição na estruturação da área da habitação. O Laboratório Nacional de Engenharia, enquanto centro de investigação, foi a entidade responsável por encontrar novas estratégias de intervenção, numa divisão criada para tratar da questão: Divisão de Construção e Habitação.

No aspecto governamental, em 1969, fez-se uma tentativa de racionalização e unificação da política estatal com a criação do Fundo de Fomento de Habitação (FFH), pelo Decreto-Lei n.º 49033, de 28 de Maio de 1969, e de outros serviços, sem que o problema da habitação se tenha praticamente alterado. Apesar das competências incumbidas ao FFH, e talvez motivadas pela recessão econômica mundial, ocorrida no início da década de 1970, esse organismo não realizou, até 1974, qualquer empreendimento significativo, em termos de promoção habitacional direta, tendo sido bastante diminuta a sua atividade na área de apoio técnico e financeiro a outras entidades intervenientes na execução de programas habitacionais.

A partir da década de sessenta a sua expressão bem patente no crescimento das habitações clandestinas, no desenvolvimento dos bairros de lata, no número de sublocação e de sub povoamento de habitações existentes, frequentemente antigas e com deficientes condições de habitabilidade: enfim e não menos importante no defasamento entre os preços de habitação e o poder de compra dos que dela precisavam urgentemente. (GROS, 1994 apud CARNEIRO, 2003, p. 28).

As fortes esperanças depositadas no Estado Novo por diferentes quadrantes sociais, no que concerne à resolução da questão da habitação para famílias de menores recursos,

¹⁰¹ Denominação atribuída em função dos materiais de desperdício que utilizavam para sua construção, em tudo semelhante às favelas brasileiras da primeira fase de implantação.

resultam num fracasso quantitativo e qualitativo pelas opções tomadas. O Estado Novo não conseguiu evitar a persistência ou mesmo o agravamento da questão da habitação. Foi neste grave quadro de carências estruturais e de crise conjuntural, com graves impasses na sociedade dos setores habitacionais e urbanísticos que aconteceu a Revolução 25 de abril de 1974¹⁰².

Antes do 25 de abril de 1974, quase nada existia [...] aí com as lutas de 25 de abril houve várias manifestações na área da habitação, vários bairros organizaram-se e conseguiram unir-se, principalmente em Lisboa, Porto, Algarve e Setúbal, houve no campo ocupação de terra e na área urbana ocupações de casas antes desocupadas [...], houve também uma movimentação dos assistentes sociais, arquitetos, engenheiros e sociólogos, que trabalhavam na área de habitação, também se movimentaram, conjugaram-se vários movimentos, conquistaram mudanças com relação à questão habitacional e urbana, houve também vontade política, mas houve uma conquista de forma revolucionária, a política para habitação começou a existir. Então, há uma situação para a área urbana antes do 25 de abril e outra depois do 25 de abril. (Interlocutora Marília de Carvalho Seixas Andrade, 2017)

Houve expectativas grandes para o setor nesse período, que se inicia num reforço da intervenção do Estado no fomento da produção habitacional e no domínio da política urbanística e de solos, buscando superar principais problemas constatados, a política de solos, organização e produtividade da construção, captação de poupanças, definição da intervenção do Estado e orgânica institucional. Conforme Ferreira (1987), inicialmente, foram tomadas medidas de incremento da produção direta do setor público e do cooperativismo habitacional, bem como a expropriação¹⁰³ de terrenos e reorganização da estrutura com a criação de gabinetes de planejamento e gestão urbanística.

Após o dia 25 de Abril de 1974, foi criado o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), avaliado como muito importante para o trabalho com a questão habitacional em Portugal, desenvolvia projetos de habitação social e a sua construção prestava apoio técnico às populações residentes em barracas¹⁰⁴ na zona de Lisboa e também em Setúbal e no Porto,

¹⁰² A Revolução de 25 de Abril, também conhecida como Revolução dos Cravos, refere-se a um período da história de Portugal resultante de um movimento social, ocorrido a 25 de abril de 1974, que depôs o regime ditatorial do Estado Novo, vigente desde 1933, e iniciou um processo que viria a terminar com a implantação de um regime democrático e com a entrada em vigor da nova Constituição a 25 de abril de 1976, com uma forte orientação socialista na sua origem.

¹⁰³ Expropriação- semelhante ao termo compreendido, no Brasil, por desapropriação, conduta desenvolvida pela administração pública para privar uma pessoa da titularidade de um bem ou de um direito em troca de uma indenização.

¹⁰⁴ Barracas- moradias precárias.

através de brigadas de atuação local¹⁰⁵.

As operações SAAL estavam divididas em três grandes grupos: SAAL Norte, SAAL Centro Sul e SAAL Algarve, multiplicando-se por todo o país. Adaptando-se às características regionais, o SAAL, no Porto, ficou marcado especialmente por intervenções no centro urbano, nos vazios da cidade histórica onde predominavam as “ilhas” e os bairros degradados, enquanto que, em Lisboa, pelo contrário, as principais operações decorreram em zonas de subúrbio, nos arredores da cidade.

Os números do SAAL são reveladores da dimensão que este processo alcançou: 131 associações legalizadas, 174 operações, 271 pedidos de operações, 40 hectares de terrenos adquiridos, 4000 fogos com projetos concluídos, 2259 fogos com projetos iniciados. Embora o SAAL tenha sido uma experiência de importante destaque, como proposta de intervenção habitacional, envolvendo os sujeitos à participação e colocando os técnicos próximos à comunidade, ele foi rapidamente extinto.

[...] só estes tipos de aglomeração de geração espontânea tinham a flexibilidade suficiente para se moldarem à previsível evolução socioeconômica dos habitantes, e condenava sempre a rigidez arquitetônica dos conjuntos habitacionais de promoção pública ou centralizada, que remetiam os moradores para uma extrema dificuldade de metamorfosear os espaços, encerrados enquanto obra concluída, alheando-os dos sentidos mais íntimos de transformação e pertença. (BANDEIRINHA, 2007, p. 46)

O SAAL é extinto em 27 de outubro de 1976, num despacho do Ministro da Administração Interna, Costa Brás. A extinção era justificada pelo fato de que algumas brigadas do SAAL se desviaram do espírito do despacho de 1974, atuando à margem do Fundo de Fomento de Habitação e das próprias autarquias locais, considerando-se, assim, que as populações alojadas não tinham vindo a ser devidamente acompanhadas.

Contudo, os fatores da extinção do SAAL foram mais complexos e diferenciados, com razões conjunturais de natureza política, social e histórica ligadas ao momento que se vivia. Das causas do fim desse processo, destacavam-se: (i) um Estado, que ainda atravessava um período de transição, e mostrava incapacidade em acompanhar o ritmo deste tipo de processo; (ii) a ausência de práticas de participação social e intervenção cívica; (iii) as dificuldades, por parte do Estado, em lidar com alternativas que pudessem colidir com as dinâmicas do sistema; e (iv) uma inflexão na política de habitação, mais orientada para o

¹⁰⁵ Brigadas de atuação- Equipes multidisciplinares.

financiamento bancário de aquisição de casa própria do que para processos participativos e evolutivos em termos de habitação, fortemente apoiada pelo Estado.

[...] duas grandes lacunas que contribuíram para os impasses verificados com os processos de licenciamento e os conflitos nas relações SAAL e Autarquias: a falta de um normativo processual para a tramitação dos processos pelos serviços municipais estipulando prazos e aprovação tácita; e a falta de definição de condições mínimas de habitabilidade para os projetos SAAL. (FERREIRA, 1987, p.91)

Como resposta a esse término abrupto, diversas associações de moradores organizaram manifestações por todo o país e escreveram o que ficou conhecido por “Moção de Repúdio”, mostrando o desagrado perante o fim dos trabalhos do processo SAAL. Como contraponto, em 1976, ocorre o processo de revisão da constituição portuguesa, onde a habitação pelo artigo 65º é reconhecida como um direito social, porém, isto ainda não se traduz enquanto estrutura de política pública e muito menos num sistema de ação.

Art. 65- Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) programar e executar uma política de habitação inserida em planos de reordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e fomentar a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação; e c) estimular a construção privada, com subordinação aos interesses gerais. (CF Portugal, 1976)

Nesse ano, foi criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção (MHUC) que, dentre as primeiras medidas, cria um sistema de crédito à aquisição da casa própria com juros fortemente bonificados e dilatados prazos de amortização. Segundo Ferreira (1987), contraditoriamente ao que se propunha em 1974, tratava-se de relançar a promoção privada e de reduzir o esforço da promoção direta e apoiada do setor público.

Segundo Recenseamento Geral de Habitação, em 1981, 28% dos fogos (moradias) não dispunham de água corrente, 22% não tinham banheiro e, em 41% das casas, as instalações sanitárias não eram completas. O período de 1981 a 1983 foi marcado pela expansão do setor privado e pela crise econômica de 1982. Consolidou-se a democracia e alcançou-se a estabilidade política, no entanto, não se conseguiu definir uma política de habitação coerente e produtiva.

Nos anos 1980, o Projeto de Intervenção a Médio Prazo (PIMP) foi um dos programas mais importantes de realojamento, dando possibilidade à Câmara Municipal¹⁰⁶ de Lisboa de fazer acordos de cooperação com o poder central para realizar operações de realojamento. Outro organismo de realojamento dos anos 1980 foi o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) a quem o governo decidiu atribuir competência para estabelecer acordos com os municípios, tendo em vista a construção de habitações sociais destinadas ao realojamento da população residente em barracas, no sentido de proporcionar habitação digna em regime de arrendamento¹⁰⁷.

Em 1986, Portugal se alia à União Europeia, e para aumentar os fundos de investimentos estrangeiros são impostos ao país acordos para o combate à pobreza. Dentre as questões a serem atacadas estava colocada a problemática habitacional. Conforme Ferreira (1987), para além da escassez habitacional, mais de 400.000 imóveis (cerca de 13% do património) careciam de obras e benfeitorias, para evitar sua derrocada e dotá-los de aceitáveis condições de habitabilidade, 22% dos imóveis do país, naquele período, já perfaziam mais de 60 anos de construção (idade técnica limite).

Esse quadro resultou na criação do Programa de Recuperação de Imóveis degradados (PRID), que nos seus primeiros anos teve resultados positivos e, rapidamente, foi subalternizado. Ferreira coloca que, naquela década, Portugal tinha de 3% a 4% do investimento global em habitação voltada para a conservação e a recuperação do parque, enquanto países como França e Itália tinham investimento de 35 a 40%.

O autor afirma que, no período, a falta de casas e as rendas¹⁰⁸ elevadas atingiam, simultaneamente, as classes trabalhadoras do campo e da cidade e os estratos médios da população, sentidos de forma mais acentuada pelos jovens casais que do campo emigravam para as cidades na busca de empregos e pelos reformados¹⁰⁹. Contraditoriamente, os dados do Censo de 1981 apontavam que cerca de 182.000 alojamentos (5,6%) encontravam-se vagos; mais de 178.000 tinham uso sazonal.

Em 1993, foi criado o Programa Especial de Realojamento (PER), implantado como a principal medida de política de habitação social, contribuindo para uma melhoria significativa de qualidade de vida da população e uma melhoria substantiva de determinadas

¹⁰⁶ Câmara Municipal- Tem o papel semelhante ao de prefeitura, no Brasil, são definidos vereadores que coordenam a elaboração e execução das políticas públicas.

¹⁰⁷ Arrendamento- Locação (aluguel). No caso do arrendamento ligado ao Estado essa locação é subsidiada.

¹⁰⁸ Rendas- corresponde ao que denominamos no Brasil por valor dos alugueis.

¹⁰⁹ Reformados- aposentados

áreas anteriormente desqualificadas dos Concelhos. Segundo o Decreto-Lei 163/93, de 07 de maio, que cria o PER, a habitação constitui um dos instrumentos de “integração plena” do cidadão.

Em 1996, foi criado o “PER Famílias” como um subprograma do PER, esta modalidade cria condições para que as famílias mais equilibradas, do ponto de vista econômico, tomem a iniciativa de procurar a sua própria habitação, assumindo os encargos que ela representa, sendo parte do custo da aquisição suportado pelo IGAPHE e pelos municípios. Em 2002, o IGAPHE foi fundido ao Instituto Nacional de Habitação (INH), perante a manifesta insuficiência do PIMP para “afastar” da cidade de Lisboa as barracas existentes.

O quadro abaixo, elaborado pela Fundação Manoel dos Santos- PORDATA¹¹⁰, demonstra a evolução de Portugal de 1960 a 2015, segundo dados populacionais, envelhecimento da população, aumento das pensões, taxa de desemprego (alta), educação e Produto Interno Bruto (PIB).

Quadro 03- Boletim de informações de Portugal – Evolução 1960 a 2015

	1960	1981	2001	2011	2015
População (milhares)	8.865,0	9.851,3	10.362,7	10.557,6	10.358,1
Idosos por cada 100 jovens	-	45,4	101,6	125,8	143,9
Famílias	2.356.982	2.924.443	3.650.757	4.043.726	-
Alojamentos familiares	-	-	5.357.900	5.878.979	5.926.286
Taxa de analfabetismo (%)	-	18,6	9,0	5,2	-
% população com ensino superior	-	-	6,8	13,2	17,1
Taxa de desemprego (%)	-	-	4,0	12,7	12,4
Pensões da Seg. Social e Caixa Geral de Aposentações em % da população	-	25,1	34,0	39,4	41,0
PIB per capita (preços constantes 2011)	3.463,2	9.016,0	16.398,6	16.686,3	16.538,7

Fonte: Fundação Francisco Manuel dos Santos- PORDATA, 2015.

Em 2015, embora observada a alta taxa de desemprego¹¹¹, conforme os dados apresentados, pode-se entender que não há déficit habitacional quando relacionados os dados do número de moradia conforme o número de famílias, porém, em Portugal, ocorre um fenômeno não diferente daquele que ocorre no Brasil, onde há prédios suficientes, porém, grande parte sub ou não utilizados e sob domínio da propriedade privada. Dessa

¹¹⁰ A Fundação Manoel dos Santos – PORDATA, unifica três bases de dados – Portugal, Europa e Municípios.

¹¹¹ O desemprego em Portugal, conforme dados do Banco de Portugal, atingiu principalmente o grupo etário dos 15 aos 24 anos.

forma, a questão habitacional ainda é um desafio que ambos os países enfrentam.

Quadro 04- Tipos de Moradias Segundo os Censos

Anos	Em alojamentos familiares clássicos de residência habitual	Em barracas	Noutro tipo de alojamento
1970	8.456.495	X	120.465
1981	9.650.512	74.603	50.912
1991	9.705.836	58.161	36.604
2001	10.169.722	38.838	43.145
2011	10.413.100	6.690	10.758

Fonte: INE - I, II, III, IV e V Recenseamentos Gerais da Habitação, PORDATA, 2015.

A situação dos bairros de barracas, ou seja, bairros cujas moradias são precárias, apresentando condições semelhantes às favelas brasileiras, quanto ao saneamento, construção, e precariedade do título fundiário, muito embora o PER, nos anos 1990, tenha tido o objetivo da erradicação dessas situações, ainda se fazem bastante presentes na realidade de Portugal.

Quadro 5- Alojamentos Familiares Clássicos Arrendados

Escalaões de Renda							
Anos	Total	Menos de 100€	100€ - 199,99€	200€ - 299,99€	300€ - 399,99€	400€ - 499,99€	500€ ou mais
2001	740.425	439.844	128.001	91.447	49.611	17.334	14.188
2011	794.465	257.299	123.900	136.883	152.797	58.345	65.241

Fonte: Censos 2001- 2011, PORDATA, 2015.

Na área habitacional, outro dado polêmico e alarmante, em Portugal, é a questão do arrendamento residencial, no Brasil, denominado “aluguel”. As alterações da lei de arrendamento, iniciadas em 2012, além de denotarem a preocupação com a reabilitação dos prédios e domicílios arrendados, sendo que a conservação dos imóveis era e ainda é um problema para Portugal, prevê a possibilidade de reajuste dos aluguéis congelados desde 1990. A lei previa um regime transitório de 5 anos, salvo idosos e deficientes que obtiveram um período maior de transição, portanto, passando a gerar efeitos nos ajustes, em 2017.

Pode-se aferir que o arrendamento é um dos grandes problemas da área habitacional, considerado o número de famílias que residem em domicílios arrendados e o aumento do desemprego no país causado pela crise financeira por insuficiente potencial de crescimento econômico nos anos 2000, agravado ainda pela crise financeira internacional iniciada em 2007.

Outro fenômeno sofrido a partir da crise foi sobre o endividamento de famílias que haviam acessado a habitação pelo mercado de crédito. Conforme o Banco de Portugal, 2014, o endividamento com custas em habitação atingia 80% do rendimento da família. Segundo o Banco, em 2014, o país apresentava uma das mais elevadas taxas de pobreza¹¹² da zona do Euro. Em 2016, foi lançado, pelo Governo de Portugal, o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, aberto a todo o País, destinando-se a recuperar 7500 imóveis, durante os próximos 10 anos, para reabilitar edifícios e regenerar centros urbanos, combatendo o seu despovoamento, promovendo o acesso à habitação, em especial a classe média, e dinamizando o arrendamento habitacional e o comércio local. São destinados investimentos internos e empréstimo através do Banco Europeu de Investimento.

Focando a situação de Lisboa, podemos dizer que o crescimento, nas últimas décadas, da Área Metropolitana de Lisboa (AML), traduz o progresso da urbanização do país. O distrito de Lisboa é um distrito que limita a norte com o distrito de Leiria, a leste com o distrito de Santarém, a sul com o distrito de Setúbal e a oeste com o oceano Atlântico. O distrito tem uma área de 2 761 km² e é o 16.º maior distrito português.

Conforme dados da Pordata, em 2015, a densidade demográfica do município de Lisboa era de 5.066,4 habitantes/km² e na área metropolitana de Lisboa a densidade demográfica era de 932,2 habitantes/km². A AML tem recebido, nas últimas décadas, grandes contingentes de população, o que tem acarretado problemas de diversos níveis, particularmente, no que se refere à habitação. O problema da habitação tem se manifestado como um fenômeno de difícil gestão e organização. Observa-se um forte desequilíbrio entre a produção e o consumo de habitação e uma proliferação de alojamentos com fracas condições de habitabilidade, nas zonas periféricas da cidade.

A fixação da população no centro urbano expandido conduziu ao crescimento e à sobrelotação de inúmeros agregados populacionais. As populações que se fixam nos bairros sociais¹¹³, se caracterizam, na sua maioria, por terem protagonizado percursos migratórios orientados para a grande cidade, onde vinham à procura de melhores condições de trabalho e de vida, exercendo, sobretudo, profissões não qualificadas, auferindo rendimentos, muitas vezes, insuficientes para responder às reais necessidades habitacionais, devido também à

¹¹² A taxa de pobreza corresponde a percentagem de indivíduos que dispõem de um rendimento anual líquido por adulto inferior a 60% do rendimento mediano por adulto no país.

¹¹³ Bairros sociais- bairros onde reside população de baixa renda em construção realizada pelo Estado ou os municípios, cujo aluguel social ou o valor de financiamento da propriedade é definido em função da dimensão da família e do seu rendimento.

carência de fogos e à inflação de preços que se fazem sentir nesses centros urbanos. Esse conjunto de desvantagens sociais conduz à sua fixação em bairros de habitat degradado, precário, fomentando o crescimento dos bairros de barracas¹¹⁴, sobretudo a partir das décadas de 1960 e 1970.

Segundo Carneiro (2003), numa escala crescente durante as décadas de 1960, 1970 e 1980, há o alastramento de bairros de barracas pela cidade, acabando por envolver a cidade num anel de habitação degradada. Registra-se tendência para este tipo de bairros surgirem em terrenos de difícil acesso e muito acidentados.

Conforme dados do Plano Diretor da Municipal (PDM), entre 1986, data da adesão de Portugal à União Europeia, e o ano de 2005, Lisboa viveu um período de grande desenvolvimento urbano. Sendo assim, sustentando essa mudança estiveram os fundos europeus, o investimento estrangeiro no imobiliário e a facilidade de acesso ao crédito pelos promotores nacionais. Destaca-se que foi um período em que a Área Metropolitana de Lisboa cresceu e o centro da cidade se esvaziou, o que levou a um aumento dos edifícios devolutos e arruinados na cidade construída até meados do século XX.

Em Lisboa, como nos dados do país, também se expressa o fenômeno da propriedade privada, visto que embora haja alojamentos em número superior ao de famílias, a questão da moradia não está equacionada.

Quadro 06- População Lisboa, Alojamentos e Edifícios

	2001	2011
População	564657	547733
Mulheres	306670	296859
Homens	257987	250874
Famílias	234918	244271
Alojamentos	293064	323981
Edifícios	53387	52496

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Censos 2001-2011.

Outro dado em destaque é que seguido do decréscimo populacional, em Lisboa, há um preocupante aumento da população idosa e continua alta a taxa de desemprego, mesmo havendo as políticas de incentivo para o repovoamento do centro, aquecimento da oferta dos polos universitários para a atração de estudantes migrantes e imigrantes. No quadro abaixo, encontra-se demonstrado o decréscimo populacional durante os anos, o aumento da

¹¹⁴ Bairros de barracas- denominado no Brasil como favelas.

população idosa e a situação da taxa de desemprego, em Lisboa.

Quadro 07- Decréscimo da População em Lisboa

Lisboa (Município)	2009	2011	2013	2015
População	550.466	547.733	520.549	506.892
Idosos por 100 jovens	199	-	194	188
Alunos pré-escolar ao secundário	129.457	-	116.143	115.613
% de desempregados (Instituto do Emprego e Formação Profissional) população 15 - 64 anos	6,2	-	10,5	9,4

Fonte: Censo/2011- PORDATA, 2015.

Os preços de casas e lotes de terreno na periferia eram inferiores aos do centro da cidade. Muitas empresas de serviços instalaram-se em parques de escritórios nos concelhos limítrofes, beneficiando-se não só dos preços mais baixos como de uma rede rodoviária cada vez mais densa. Isto acontecia enquanto Lisboa investia nas infraestruturas de saneamento básico, rede viária e de metropolitano, na erradicação das barracas e na abertura de novas frentes de urbanização. A cidade tornou-se mais cosmopolita. A universidade internacionalizou-se, o turismo e a cultura cresceram, o comércio e os serviços sofisticaram-se.

Como forma de encontrar solução para o problema habitacional, as populações mal alojadas foram alvo de ações de realojamento e, em sequência dessas ações, confrontadas com novos cenários residenciais que nem sempre correspondiam às suas expectativas e necessidades e, muitas vezes, o realojamento era implantado às margens das zonas centrais de acessibilidade. Dessa forma, avalia-se que a política de realojamento foi fracassada, principalmente no que diz respeito ao modelo arquitetónico e localização dos empreendimentos.

Esse paradigma se manteve na década de 1990, no âmbito do PER, quando em larga escala, construíram-se grandes conjuntos habitacionais, com o objetivo de erradicação das barracas na região metropolitana. Empreendimentos, como já dito, criticados pela falta de acessibilidade a serviços. Uma opção rápida para atender às recomendações para o ingresso na União Europeia. Para Carneiro (2003), numa intervenção integrada e global, parte-se do pressuposto de que a habitação faz parte de um todo, que possa contribuir para o desenvolvimento da comunidade e dos seus indivíduos. O Realojamento foi um processo que gerou rupturas com os modos de vida e modelos de apropriação de espaços.

A partir de 2005, a atividade imobiliária diminuiu e importantes projetos ficaram impedidos por dificuldades de enquadramento legal, pela rigidez do PDM. Segundo dados municipais (PDM), de 1980 a 2001, Lisboa perdeu um terço da população residente. O Censo 2011 revela que, na última década, a cidade ainda perdeu residentes, principalmente jovens¹¹⁵. Há um sinal positivo: aumentou o número de famílias. O ciclo de declínio demográfico mostra, assim, uma tendência de inversão e há sinais de que muitas famílias e jovens pretendem voltar a Lisboa.

Para a elaboração do PDM e do Plano Estratégico, há que se considerar que conforme os dados do Censo, a maioria da população tem baixos rendimentos e a distância entre ricos e pobres acentuou-se, em função da crise enfrentada pelo país a partir de 2007. O crescimento do turismo, setor preponderante da base econômica da cidade, não bastou para compensar a deslocação de muitas empresas de indústria e serviços para os municípios vizinhos, situação agravada pelo encerramento de muitas outras em consequência dessa crise.

Assim, como principais desafios para o plano estratégico 2010-2025, foi indicada a adoção de novas políticas urbanas e novos instrumentos de planeamento e gestão que apostem na reabilitação e no arrendamento urbano. Atraindo mais residentes jovens, consolidando a base econômica, investindo na reabilitação de imóveis e no arrendamento e preparando a cidade para o envelhecimento da população.

Sobre a questão do incentivo ao turismo, há um grande debate em Lisboa, ao passo que há incentivo para a reabilitação de moradias e prédios, e atrativo financeiro para a transformação das casas antes arrendadas (alugadas), e/ou prédios abandonados para o sistema de Alojamento Local¹¹⁶, onde os prédios são alterados para a locação temporária aos turistas.

Debate-se que o fato venha a fortalecer uma turistificação¹¹⁷ de Lisboa e uma

¹¹⁵ Segundo informações do Professor Dr. Fernando Nunes, do Instituto Superior Técnico de Lisboa, dados mais recentes, de 2015, revelam que, em consequência do grande aumento da demanda associada ao turismo, o aumento dos aluguéis e do preço de aquisição de um apartamento ter subido cerca de 40% nos últimos anos, ocorreu um novo fluxo de “expulsão” de residentes de Lisboa, cujo valor se estima próximo dos 40 mil habitantes.

¹¹⁶ Alojamento Local- São considerados estabelecimentos de alojamento local aqueles que prestam serviços de alojamento temporário a turistas, mediante remuneração. Legalizadas em Lisboa pelo Decreto-Lei nº 39/2008, alterado pelo Decreto-Lei nº 228/2009 e 15/2014.

¹¹⁷ A turistificação é o processo de implantação, implementação e/ou de apoio da atividade turística em espaços turísticos ou com potencialidade para o turismo. Segundo Craveiro e Mourão (2016), uma grande quantidade de novas unidades de Alojamento Local têm se difundido em edifícios devolutos, no centro histórico de Lisboa, contribuindo para a reabilitação do edificado, mas igualmente para um processo intenso de

gentrificação, ou seja, a expulsão de moradores pobres de áreas valorizadas, conduzindo ainda mais antigos moradores para a periferia. **“A globalização da economia manifesta-se também através do turismo, trazendo lucro, mas, ao mesmo tempo, eliminando as identidades locais e transformando os lugares em objetos de consumo”** (PAVEL, 2016, p.1). Segundo o Instituto Nacional de Estatística, há um aumento da taxa de crescimento de 15,3% de dormidas de turistas estrangeiros em Lisboa no primeiro semestre de 2014.

A partir dessas determinações, resposta aos principais desafios para a questão urbana e habitacional, em Lisboa, apresenta-se definida em três estratégias programáticas, denominadas RE's: Regeneração Urbana dos Bairros Sociais, Reabilitação Urbana das Zonas Históricas e Consolidadas e Reconversão Urbana das áreas de Gênese ilegal (AUGI).

Segundo o setor de planejamento, a reabilitação urbana, aqui entendida, coloca-se no cerne das políticas municipais. Reabilitação que não se esgota no tecido edificado, mas pretende ser integrada com a requalificação dos equipamentos e espaço público, com as novas políticas de mobilidade e com uma perspectiva de coesão social e territorial para toda a cidade.

No Plano Local de Habitação (PLH) de Lisboa, os principais programas fundam-se no atendimento das carências sociourbanísticas dos denominados de Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP-ZIP), na dinamização do mercado de arrendamento, e na oferta de habitação acessível, bem como a requalificação dos bairros municipais. Reforçando a parceria com a sociedade civil e com o Conselho Municipal de Habitação.

Nós identificamos um conjunto de bairros de intervenção prioritária, ligado mais ao desenvolvimento local, está no PDM, na matriz de análise sobrepomos índice socioeconômico, índice da análise da falta de intervenção de planeamento urbano e ambiental [...], há uma coincidência grande com os bairros de habitação pública, principalmente os mais novos, pelo isolamento e pela situação socioeconômica, mas também há bairros centrais. Em cada BIP-ZIP há organização com a sociedade civil organizada para a definição de um projeto prioritário, esse projeto é analisado por um júri [...] tem que ser sempre obra para a comunidade, desde a área da saúde, emprego jovem, produção de equipamentos coletivos. (Interlocutora Paula Marques, 2017).

O plano envolve no diagnóstico 67 (sessenta e sete) BIP- ZIPs, distribuídas, principalmente, nas áreas mais periféricas ou antigas do município. O objetivo principal é apoiar parcerias locais na identificação e resposta às dificuldades ou carências nos bairros,

“turistificação” dos bairros históricos, com distorção do mercado da oferta habitacional, provocando inflacionamento dos preços e uma escassez de oferta de alojamentos para habitação permanente.

com ações de complementação de equipamentos necessários, intervenção de infraestrutura, entre outros.

Além do programa nas BIP – ZIP's, há três linhas de intervenção programática para o atendimento à crescente necessidade por moradia: (i) o programa de reabilitação de patrimônio público devoluto, e em mau estado de conservação, denominado Reabilita Primeiro Paga Depois, cujo objetivo principal é reabilitar e aumentar a oferta de habitação; (ii) o Programa Renda Convencionada, que reabilita moradias e oferece por concurso “hasta pública”, um edital; e (iii) o Programa do Regime de Acesso à Habitação Municipal (RAHM) territorial, Rendas Adequadas aos rendimentos, casas municipais atribuídas às famílias que se inscrevem e são posicionadas de acordo com critérios socioeconômicos.

De modo geral, a forma de contratação das moradias nos programas em Lisboa e também em Portugal, como um todo, não é a de repassar a propriedade do imóvel, mas de realizar a transferência através de arrendamento social (aluguel), cuja renda (valor do aluguel) atenda à situação socioeconômica da família. Nesse caso, o patrimônio continua público e há uma administração municipal terceirizada, denominada Gestão do Arrendamento da Habitação Municipal de Lisboa (GEBALIS), que se encontra instalada em cada empreendimento entregue e habitado, o objetivo da GEBALIS é o de promover a gestão social, patrimonial e financeira dos bairros municipais. Faz o acompanhamento dos contratos jurídica e financeiramente, além de realizar a gestão condominial.

Em 2016, a Câmara Municipal de Lisboa lançou o Programa Renda Acessível (PRA), que propõe a construção de 7000 unidades habitacionais em parceria com o mercado privado, visando permitir o acesso a casas, através de arrendamento, a preços controlados. A Câmara Municipal disponibiliza terrenos ou edifícios e financia a urbanização e equipamentos de apoio, como creches ou escolas. Por concurso público, a autarquia seleciona os concessionários que vão construir as moradias. Os beneficiários não poderão ser proprietários e seu rendimento anual deve estar entre 7500 e 40 mil euros por ano, destinados então à classe média.

No cumprimento do artigo 65, o município tem assumido papel importante [...] passados mais de 15 anos sem construir, estando mais ligado à gestão, as listas de procura sempre muito superior ao que se consegue dar resposta [...], em Lisboa, pode se verificar certa gentrificação, principalmente, nas áreas com apelo turístico, pensando em política pública, essa questão não se resolve no nível do município, no que diz respeito ao artigo 65, não há uma lei de bases para habitação, assim como há para saúde e educação. (Interlocutora Florisbela Pinto, 2017).

Pode-se observar que, resguardados os diferentes indicadores, semelhante à realidade das metrópoles brasileiras, a pressão demográfica que se exerceu sobre as principais cidades de Portugal e, por consequência, a escassez de habitação, fez emergir uma série de problemas de ordem social. Conforme avaliação de Ferreira (1987), Portugal apresenta indefinição de uma política para habitação clara, que passaria pela elaboração de um Plano Nacional de Habitação cujas estratégias deveriam envolver quadro de regras, instrumentos de adequação às metas programáticas, o uso e a transformação do solo urbano, comandados pela instância local, redução dos custos e preços finais com habitação, estruturação de sistema que estimule a poupança prévia para habitação, além de fomentar a produção, cuidar da reabilitação e conservação, estimulando a plena utilização do parque existente.

O autor afirma:

O grande peso ideológico e a desmesurada proteção institucional de que entre nós desfruta a propriedade fundiária são responsáveis por uma anacrônica administração urbanística e pela inoperância da política de solos. Razões que se prendem com a estrutura tradicional do capital e com a correlação de forças sociais faz com que a propriedade fundiária seja, ao longo dos tempos, o suporte de um real poder econômico e político, impondo o primado da renda sobre a produção. Este fato está na origem da natureza acentuadamente especulativa deste setor e na indevida apropriação por estratos restritos da sociedade de mais valias fundiárias e imobiliárias que só as condições econômicas gerais e os investimentos públicos geraram. (FERREIRA, 1987, p. 34)

Ferreira acena para as necessárias mudanças no setor habitacional, colocando que se a situação objetiva da produção habitacional pouco mudou nos seus parâmetros estruturais, uma diferença fundamental se nota ao verificar que modificaram-se profundamente as condições que podem proporcionar a alteração da situação: (i) a vivência em regime democrático; (ii) os progressos na organização e experiências de promotores básico da nova política de habitação, os Municípios e as Cooperativas; e (iii) o alargamento do conhecimento ao nível dos quadros técnicos e políticos.

Esta seção do estudo assumiu por desafio refletir sobre o padrão desigual de construção das cidades. Pode-se, então, afirmar que, consideradas as particularidades, esse modelo não é um problema local, a formação desigual e não redistributiva do solo urbano é reproduzida pela realidade e padrões marcados em países que vivenciam e sofrem as tensões do capitalismo, onde o fator da propriedade da terra e dos meios de produção são imperativos na definição do uso do espaço e de acesso aos bens e serviços. Condição

piorada, mundialmente, após 1970 e, no Brasil, em 1990, diante dos reflexos da reestruturação advinda dos parâmetros determinados pelo neoliberalismo e mundo globalizado.

A aproximação com a experiência de Lisboa (Portugal) nos reafirma que as cidades expressam resultados dos elementos históricos e particulares que as conformam, no entanto, os efeitos das relações determinadas pelo interesse do mercado e da propriedade são globais e colocam as cidades na lógica da gentrificação, da apartação e do distanciamento cada vez maior entre classes sociais. Em Portugal, como no Brasil, pudemos verificar semelhante processo de apelo à oferta de emprego nos centros urbanos, que de forma desordenada conduziram à migração campo-cidade e, nesse espaço urbano, os efeitos das relações capitalistas da exploração do homem pelo homem reproduziram e ainda reproduzem expressões da questão social, representadas na falta de moradia, saúde, pobreza, além de outras.

Como já dito, há muitas particularidades alheias a cada uma das realidades que não nos aprofundaremos aqui. Pode-se verificar que, em Portugal, assim como no Brasil, houve e há respeitável articulação em torno do debate da questão urbana, por urbanistas e organizações, expoentes a partir das reivindicações fortemente expressadas como uma das principais bandeiras da Revolução de 25 de abril de 1974. Importante aqui destacar considerações feitas por Ferreira (1987), que novos caminhos para a política habitacional e urbana ocorreram com a abertura democrática pós 1974, que ensejaram progressos de maior estruturação e organização da política, a ampliação do papel definidor dos municípios, o investimento na ação das cooperativas habitacionais e o alargamento do conhecimento dos quadros técnicos e políticos.

Como contribuição à análise da disputa da terra no resgate sobre os caminhos e tendências fazendo referência ao processo urbano expresso nas duas situações, além de nos servir como constatação dos efeitos globalizantes na má distribuição do solo urbano, em decorrência da acentuada defesa da propriedade privada, e da desresponsabilização do Estado, pode-se também pontuar aqui a necessária discussão dos importantes fenômenos dela decorrentes: a segregação socioespacial e a gentrificação.

Específico ao caso brasileiro, a seção orientou-se ao resgate histórico da política urbana e habitacional, desde o BNH, chegando ao período mais recente, quando além de demarcarmos as conquistas legislativas da CF/88 (como os artigos 182 e 183 e regulamentação do Estatuto das Cidades, em 2001), foram levantados os caminhos

percorridos no estabelecimento e implementação de linhas programáticas para a área habitacional e urbana, principalmente, após as alterações ocorridas com a criação do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Habitação. Assinala-se aqui que as respostas institucionais são decorrentes da existência de um forte movimento nacional pela reforma urbana e presença do movimento de moradia.

Outra importante constatação é que a má distribuição do solo e das riquezas geradas nas cidades, frente ao momento de instabilidade política que o Brasil atravessa desde 2016, tende a apresentar um quadro agravado, diante das novas investidas de ajuste fiscal e dos avanços conservadores, gerando a proposição de enormes retrocessos no campo da política urbana e habitacional, onde já notam-se medidas de desmonte, como redução dos financiamentos para a área.

CAPÍTULO 3 - AS CIDADES DE DIADEMA E SÃO BERNARDO DO CAMPO: ESPAÇOS DE DISPUTA E ENFRENTAMENTO?

Contextos de alta desigualdade social e complexos mecanismos de exclusão social, como é o caso brasileiro, exigem medidas diferenciais com maior refinamento para maior aproximação do processo social em curso (Dirce Koga, 2006)

A Constituição Federal de 1988 define como competência dos entes federados, ou seja, municípios, estados, distrito federal e governo federal, a promoção de programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e saneamento básico (artigo 23, inciso IX).

Ao longo de mais 30 anos de urbanização, especialmente desde a década de 1980, os municípios foram os principais responsáveis pela estruturação de setores da administração pública para implantar a política habitacional, com a definição de programas e projetos para a área, definição de instrumentos urbanísticos, criação de fundos e consolidação de espaços de participação social. As soluções simples, quase minimalistas das primeiras experiências, se converteram em projetos complexos e multidisciplinares.

Falar sobre cidade significa a tentativa de traduzir a sua realidade constituída de forma coletiva e histórica. É importante enfatizar que, embora cada cidade apresente fatores peculiares na sua organização, isto não a transforma em uma “ilha”, e sim em resultado particular do seu arranjo social e processo histórico, onde se expressam relações determinadas pelo modo capitalista de produção.

Nessa perspectiva apresentaremos nessa seção a realidade e experiência urbana e habitacional dos municípios de Diadema e São Bernardo do Campo¹¹⁸, que se constituíram como campo de pesquisa para este estudo, trazendo elementos para o debate sobre a disputa da terra e acesso à moradia.

Para falar destas cidades, inicialmente fez-se necessário localizá-las enquanto parte da Região do Grande ABC, que por sua vez está inserida na área metropolitana de São Paulo. Aspectos da situação das áreas metropolitanas afetam de forma particular a discussão

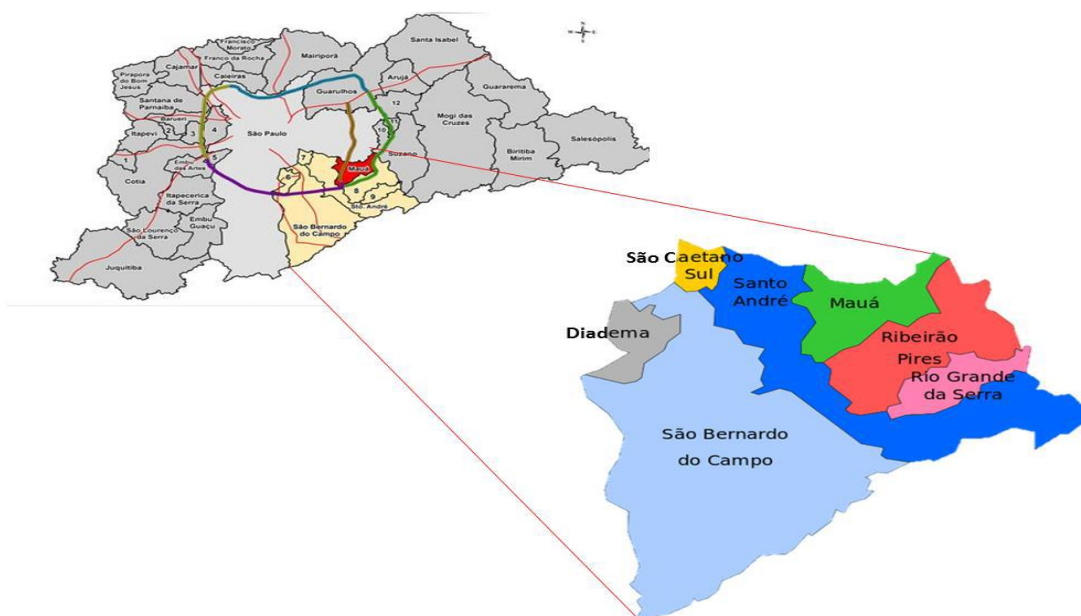
¹¹⁸ Veja apêndice VI- Principais marcos regulatórios para habitação (Municípios de Diadema e São Bernardo do Campo).

sobre o uso do território.

3.1 A Região do ABC- Um recorte da Região Metropolitana de São Paulo

A Região do ABC agrupa sete municípios que ocupam a região sudeste da metrópole paulistana e teve origem na implantação de estrada de ferro que ligou o planalto paulista aos portos da baixada santista. A figura abaixo mostra a localização da região do ABC em relação à região metropolitana de São Paulo.

Mapa 01
Localização da Região do ABC



Fonte: <www.maua.sp.gov.br> <pt.wikipedia.org>.

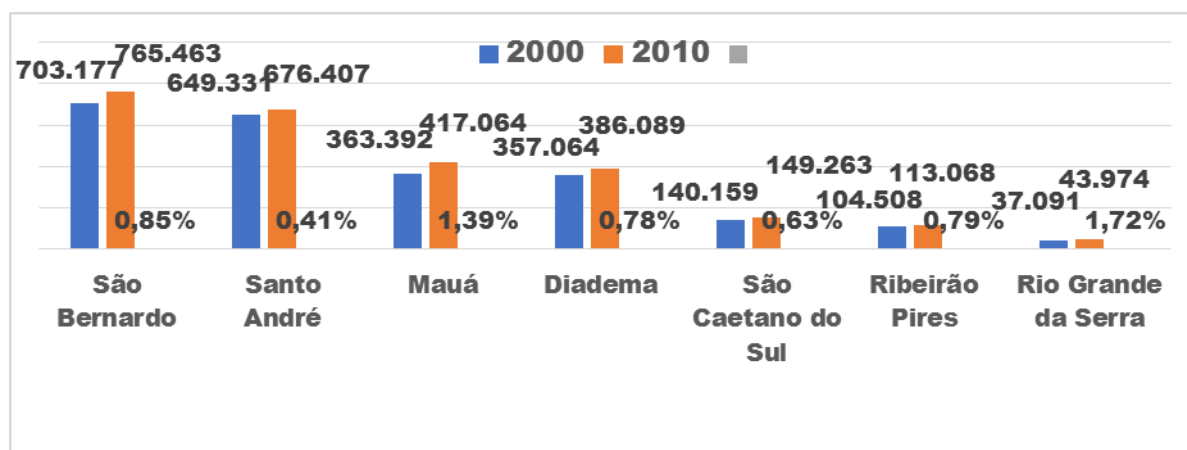
As cidades de São Caetano, Santo André, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra cresceram em torno da ferrovia, predominantemente ao longo da várzea do Rio Tamanduateí, onde se instalaram várias indústrias. Com a implantação da Rodovia Anchieta, na segunda metade do século XX, o eixo de desenvolvimento industrial deslocou-se para os municípios de São Bernardo e Diadema. Hoje há um esforço das entidades de classe, das três esferas governamentais e da sociedade civil e empresarial para reestruturar e manter as indústrias e seus empregos na região.

Na região está localizada a Represa Billings, que banha cinco municípios do grande ABC, importante reserva de abastecimento de água para a região do ABC e da Grande São Paulo. Porém, vale destacar, que 56% do território da região trata-se de área de proteção aos

mananciais. O acesso entre a região, à cidade de São Paulo e ao litoral paulista é feito principalmente entre as rodovias Anchieta e Imigrantes, pelos corredores de tróibus e pelos trens urbanos da CPTM (Companhia Paulista de Transporte Metropolitano).

Conforme dados do IBGE 2010, a região do Grande ABC possui uma população de 2.551.328 habitantes, como podemos observar no gráfico abaixo.

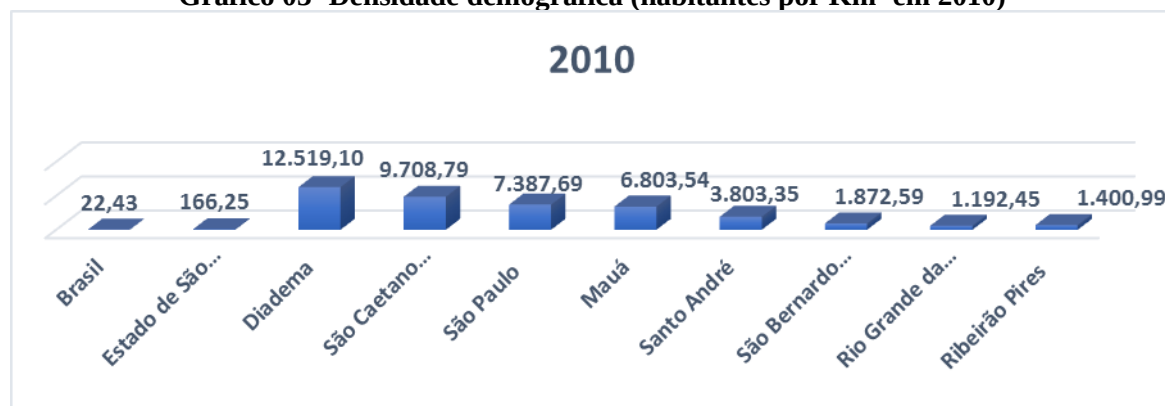
Gráfico 02- População dos municípios do Grande ABC e taxa de crescimento médio anual



Fonte: IBGE Censo Demográfico, 2010.

O gráfico a seguir trata sobre a densidade demográfica.

Gráfico 03- Densidade demográfica (habitantes por Km² em 2010)



Fonte: IBGE Censo Demográfico, 2010.

Essa região, caracterizada por um grande parque industrial, é palco de contradições do modelo de desenvolvimento urbano desigual que marca as cidades da região metropolitana de São Paulo. Como uma das consequências desse processo histórico, as cidades do ABC acumulam um importante déficit habitacional.

A tabela a seguir apresenta o quadro, em número de domicílios, dos assentamentos precários nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)¹¹⁹ dos municípios da região.

Tabela 01
Domicílios em assentamentos precários segundo informação nacional (IBGE) e municipal (PLHIS) da região

Município	Domicílios			% precariedade e irregularidade em relação ao dado municipal
	Dado municipal: precariedade e irregularidade	Dado municipal: precariedade	Número total de domicílios IBGE 2010	
DIADEMA	25.271	25.271	117.368	22%
SANTO ANDRÉ	22.134	22.134	216.255	10%
SÃO BERNARDO DO CAMPO	90.437	74.145	239.284	38%
MAUÁ	55.835	33.478	125.369	44%
RIBEIRÃO PIRES	3.717	877	33.819	11%
TOTAL	197.394	155.905	732.095	27%

Fonte: Denaldi e Jodas, 2012¹²⁰.

De acordo com estudo realizado por Denaldi e Jodas (2012), na região do ABC, existem 1.059 assentamentos precários ocupados pela população de baixa renda, sendo que 653 são assentamentos do tipo favela. Tais assentamentos abrigam cerca de 211 mil domicílios, ou seja, 24% do total de domicílios da Região do Grande ABC. Desse total, 65% correspondem aos domicílios localizados em favelas.

Conforme dados do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), residem nessa região 2,5 milhões de habitantes, distribuídos em 865.145 domicílios.

A década de 1980 foi decisiva para o início das intervenções em favelas, nos municípios da região do ABC, processo protagonizado pela tensão e reivindicação dos

¹¹⁹ PLHIS - O Plano Local de Habitação de Interesse Social, uma exigência da Lei federal nº 11.124, de 2005, constitui um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. Para se inscrever no Sistema Nacional de Habitação o município deve: (i) Constituir um Fundo Local destinado à implementar a habitação de interesse social e a receber recursos do FNHIS; (ii) Constituir conselho participativo para a gestão local da política e investimentos em habitação de interesse social; (iii) Elaborar o PLHIS.

¹²⁰ Dados extraídos da publicação organizada por Denaldi, (2013) “Planejamento Habitacional, notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação” e do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

movimentos do período, como a importante participação do Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados (MDDF). As intervenções em favelas tomam como base o reconhecimento do direito dos ocupantes à urbanização e posse da terra.

No final da década de 1980, começaram a surgir novos instrumentos para tratar da desigualdade urbana, baseados no princípio do cumprimento da função social da terra¹²¹. Como já citado os artigos 182 e 183 da CF de 1988 e a sua regulamentação no Estatuto da Cidade, em 2001.

Conforme Denaldi (2003), a partir da década de 1990, houve um aprimoramento relativo às formas de intervenção habitacional em favelas, com a incorporação de diretrizes mais abrangentes em relação à integração desses territórios à cidade e aos acessos mais amplos de sua população aos serviços públicos básicos de saúde e educação, entre outros. Além disso, os municípios passaram a contar com o programa federal Habitar-Brasil BID (HBB), que destinou recursos para a urbanização de favelas.

Mas ainda na ausência de uma política nacional estruturada, os municípios protagonizaram a realização de ações no enfrentamento aos graves problemas habitacionais das cidades, sobretudo os das regiões metropolitanas. Destacam-se os municípios da região do ABC paulista, como Diadema, Santo André e São Bernardo do Campo. Cidades que conseguiram imprimir em seus programas e projetos habitacionais padrões diferenciados para a implantação de infraestrutura e respaldo jurídico para a regularização da posse da terra, como a CDRU. Assim a urbanização e a regularização fundiária tornaram-se programas prioritários das políticas habitacionais desses municípios.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, houve um importante incremento no financiamento do setor habitacional e foi retomado o papel centralizador do governo federal junto à questão habitacional. Foram criados programas e canalizados recursos expressivos para a urbanização de favelas. O aumento do volume de recursos federais para urbanização permitiu aumentar a escala de intervenção no âmbito municipal.

¹²¹ A determinação da necessidade do cumprimento de uma função social da propriedade tem como objetivo principal tratar a propriedade privada da terra, não como um direito absoluto, mas tendo como dever maior cumprir uma função. Esta função, definida no âmbito dos municípios, visa transformar o cenário urbano excludente, considerando o contexto de país periférico capitalista, em cidades mais igualitárias. Visa garantir, sobretudo, que terras sejam colocadas em uso, evitando a prática especulativa oriunda da valorização de áreas vazias, em regiões providas de infraestrutura. (MALVESE, 2014, p.58).

Tais programas estruturam normativas que buscam a integração de intervenções físicas com o trabalho social, destacando o financiamento para a execução deste trabalho.

A integração das intervenções físicas com o trabalho social, com as questões ambientais e a efetivação da regularização fundiária são condições essenciais para a sustentabilidade das intervenções de urbanização dos assentamentos precários, compreendendo a conservação das infraestruturas e equipamentos implantados, a permanência das famílias nas áreas beneficiadas e a inclusão de tais áreas nas rotinas de manutenção da cidade e de provisão dos serviços públicos. (BRASIL, 2010, p. 40).

No caso do PAC - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP e Saneamento), desde 2007, cerca de R\$ 29 bilhões foram alocados em mais de 1.000 intervenções que beneficiaram ou beneficiarão cerca de 2 milhões de famílias (MAGALHÃES I, 2013, p. 24).

Tabela 02

Domicílios em favelas atendidas por programas de urbanização na região do ABC

Município	Domicílios atendidos até 2011 (1)	Domicílios que serão atendidos pelo PAC (2)	Total de domicílios atendidos	Domicílios em assentamentos precários (3)	% de domicílios a serem atendidos
DIADEMA	13.166	10.020	23.186	25.271	61%
SANTO ANDRÉ	6.373	14.901	21.274	22.134	70%
SÃO BERNARDO DO CAMPO	34.652	15.517	50.169	90.437	61%
MAUÁ		8.239	8.239	55.835	14%
TOTAL	54.191	48.677	102.868	193.677	53%

(1) **Fonte:** (Diadema, PM, 2009); (Santo André, 2006); (São Bernardo do Campo, 2012).

(2) **Fonte:** Moretti et al (2014).

(3) **Fonte:** (Diadema, PM, 2009); (Santo André, 2006); (São Bernardo do Campo, 2012).

Conforme Diagnóstico Habitacional do ABC¹²² (DHABC, 2016), na região do Grande ABC, 127.144 domicílios (16% do total) e 454.720 pessoas (18%) estão localizados em setores em situação de precariedade (subnormais ou precários). Entre os municípios que apresentam os maiores percentuais da região, estão Diadema (22% dos domicílios e 24% da população), São Bernardo do Campo (19% e 21%), Mauá (19% e 21%) e Santo André (14% e 16%, abaixo da média da região). Em contrapartida, os municípios com percentuais baixos

¹²² Esse diagnóstico é fruto de uma cooperação técnico científica entre a UFABC e o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, cujo objetivo foi identificar a dimensão e as características do problema habitacional na Região do ABC, quantificar e caracterizar as necessidades habitacionais, assim como compreender a intervenção governamental nos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. (DHABC, 2016, p. 05).

são: São Caetano do Sul (nenhum setor em condição de precariedade), Rio Grande da Serra (1,4 % e 1,5%) e Ribeirão Pires (3,6% e 4%).

A região apresenta 41.308 domicílios com famílias de baixa renda (até três salários-mínimos) que comprometem mais de um terço de seu rendimento com o pagamento de aluguel, o que corresponde a 5,1% do total de domicílios. No DHABC foram apresentadas estimativas do déficit habitacional para a Região do Grande ABC considerando duas abordagens: a abordagem domiciliar, cuja estimativa utiliza o Censo Demográfico de 2010 como fonte de dados, e a abordagem territorial. Abaixo apresentaremos os dados coletados a partir da abordagem domiciliar.

Na abordagem domiciliar, considerando as inadequações observadas a partir das variáveis existentes, o estudo conseguiu observar as seguintes dimensões: (i) adequação física da edificação; (ii) adequação ao tamanho da família; (iii) adequação quanto à infraestrutura e serviços públicos; (iv) quanto à localização e acesso; e (v) quanto ao custo da moradia. Assim os domicílios puderam ser enquadrados em três níveis distintos: déficit habitacional quantitativo e mais duas categorias de déficit habitacional qualitativo, agravado ou não agravado.

Segundo Jacovine e Feitosa (2016), na comparação entre as possibilidades e limitações de cada uma das abordagens, poder-se-ia dizer que o grupo de estudos, calcado na abordagem territorial (IBGE, CEM e levantamentos municipais), apresenta os dados de forma espacializada e em escala bastante satisfatória (setores censitários), mas peca na caracterização e dimensionamento do déficit habitacional, pois trabalha com dados agregados e/ou se restringe aos assentamentos precários.

O outro grupo (FJP), valendo-se da abordagem domiciliar, apresenta uma caracterização mais ampla e refinada sobre esse fenômeno diferenciando-o até mesmo em quantitativo e qualitativo, graças ao uso de microdados, mas deixa muito a desejar na escala do dado produzido.

Abaixo os autores, na busca para superar essas e outras limitações, elaboram uma proposta de compatibilização entre as abordagens territorial e domiciliar. Desenvolvida para o Diagnóstico Habitacional da Região do Grande ABC, a proposta, ao compatibilizar essas abordagens, procura apropriar-se das vantagens de ambos os casos e produzir uma estimativa síntese do déficit. Como resultado, o método não só capta e quantifica o déficit

habitacional global (quantitativo e qualitativo) de forma mais precisa, mas também caracteriza e mensura esse déficit dentro e fora dos assentamentos precários.

O fundamento por trás da compatibilização é que tanto a abordagem territorial, que mede o déficit a partir dos assentamentos precários, restringindo-se a eles, quanto à abordagem domiciliar, que capta os domicílios inadequados, inclusive aqueles em assentamentos precários, não são capazes de discriminar quais estão dentro desses assentamentos e quais estão fora.

Tabela 03
Estimativas de déficit habitacional segundo as abordagens domiciliar e territorial

Municípios	Abordagem Domiciliar (Microdados)			Abordagem Territorial (Domicílios em Assentamentos Precários)		
	Quantitativo	Qualitativo	Total	Quantitativo	Qualitativo	Total
DIADEMA	17.749	10.245	27.994	3.202	8.701	11.903
MAUÁ	14.557	17.170	31.727	5.129	20.650	25.779
RIBEIRÃO PIRES	3.295	6.003	9.298	279	2.456	2.735
RIO GRANDE DA SERRA	1.548	3.333	4.881	652	1.081	1.733
STO. ANDRÉ	20.079	13.398	33.477	10.503	17.214	27.717
SÃO BERNARDO DO CAMPO	26.491	27.069	53.560	16.737	56.713	73.450
SÃO CAETANO	6.242	980	7.222	*	*	*
GRANDE ABC	89.961	78.197	168.159	36.502	106.815	143.317

* O município de São Caetano do Sul não apresenta **assentamentos precários**.

Fonte: Denaldi et al., 2016.

No DHABC, a separação em três níveis foi pensada de acordo com o tipo de ação de resposta. No primeiro nível, o déficit habitacional quantitativo diz respeito à necessidade de construção ou aquisição de novas unidades habitacionais. No segundo, o "déficit habitacional qualitativo" demanda ações locais voltadas à melhoria das moradias e regularização fundiária. Já o subgrupo de déficit qualitativo definido no terceiro nível, denominado "déficit qualitativo em nível agravado", é um detalhamento opcional e diz respeito a inadequações mais relacionadas às questões de mercado e mobilidade. Seu devido equacionamento exigirá, muitas vezes, um planejamento regional e novas formas de pensar a cidade (demandando, em última instância, uma discussão mais ampla, cujo elemento central seja o modelo de desenvolvimento urbano vigente no país).

Dentre os municípios da Região, aqueles que apresentam as maiores porcentagens de domicílios com inadequação de moradia são: Diadema (7,9%) e São Caetano do Sul (6,9%).

Por sua vez, Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires e Santo André são os municípios que menos sofrem com essa questão - 3,8%, 4,1% e 4,1%, respectivamente.

Em relação ao tipo de espécie da moradia, foram identificados 15.404 domicílios inadequados (habitação em casa de cômodo, cortiço, tenda ou barraca, dentro de estabelecimento não destinado à moradia etc.), o que corresponde a 1,9% dos domicílios. O Município de São Caetano do Sul apresenta o maior percentual da região (2,9%), em função da existência de cortiços, seguido por São Bernardo do Campo (2,5%). No extremo oposto, Diadema e Santo André destacam-se pelos menores valores relativos, com 1,3% e 1,4%, respectivamente.

Um dos itens que compõe essa variável, “habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco”, permite, no caso da Região do Grande ABC, a identificação dos cortiços. Do total de domicílios inadequados quanto ao tipo de espécie de moradia, 7.551 (0,9% do total de domicílios da região) são cortiços. São Caetano do Sul (766 domicílios), São Bernardo do Campo (2.910 domicílios) e Ribeirão Pires (370 domicílios) são os municípios que apresentam, frente ao próprio parque habitacional, as maiores porcentagens para esse quesito, com 1,5%, 1,2% e 1,1%, respectivamente. Em seguida, tem-se Santo André (1.960 domicílios) e Diadema (1.072), com a mesma porcentagem: 0,9%. Rio Grande da Serra (89 domicílios) e Mauá (383 domicílios) apresentam os menores percentuais, com 0,7% e 0,3% de seus domicílios nessa condição, respectivamente.

Quanto ao material predominante nas paredes externas dos domicílios, 7.763 domicílios apresentaram inadequação (1% do total de domicílios do Grande ABC). Com percentuais superiores à média da região estão os municípios de Santo André (1,3%) e São Bernardo do Campo (1,1%). São Caetano do Sul (0,1%) e Ribeirão Pires (0,3%) são os municípios que apresentam os menores valores de inadequação para essa variável.

Quanto à adequação da edificação à família, ou seja, o domicílio é inadequado em relação à família quando há densidade excessiva nos dormitórios ou famílias que coabitam por falta de opção. Observando os dados, 56.894 domicílios da Região do Grande ABC apresentam densidade excessiva, ou seja, mais de três moradores por dormitório (7,1% do total da região). Essa situação é particularmente acentuada nos municípios de Diadema (10,6%), Rio Grande da Serra (10%) e Mauá (9,3%). Por sua vez, São Caetano do Sul e Santo André são os municípios que apresentam os menores percentuais de domicílios com esse tipo de inadequação, com 3,6% e 5,8%, respectivamente.

A coabitação por falta de opção - quando os indivíduos são privados de constituírem domicílio independente por falta de recursos - representa uma dimensão da inadequação de difícil observação. Em muitos casos, a coabitação de duas ou mais famílias em um mesmo domicílio pode estar associada a outras razões. Para fins deste diagnóstico, portanto, a coabitação é contabilizada como déficit quantitativo apenas quando associada à densidade excessiva.

Os resultados revelam que dos 56.894 domicílios com densidade excessiva, 8.827 apresentam duas ou mais famílias conviventes (ou seja, 15,5% do total de domicílios com densidade excessiva estão associados à coabitação). Esse valor representa 1,1% do total de domicílios da região. Diadema e Mauá são os municípios que apresentam os maiores percentuais dessa inadequação, 1,5% e 1,3% do total de seus domicílios, respectivamente. São Caetano do Sul, por sua vez, é aquele que apresenta o menor percentual, 0,6%, seguido por Rio Grande da Serra, Santo André e São Bernardo do Campo, todos com 1,0%.

Também é relevante observar as situações em que a densidade excessiva não pode ser assistida por reformas na edificação, o que no diagnóstico foi contabilizado como déficit quantitativo. É o caso de alta densidade em domicílios do tipo "apartamento" e em domicílios que não são identificados como "próprios". Tais condições foram identificadas em 1.045 e 27.707 domicílios da Região do Grande ABC (0,1% e 3,4% do total de domicílios da região), respectivamente.

Observando o caso da densidade excessiva associada aos domicílios não próprios, Diadema (5,4%) e Rio Grande da Serra (5,0%) são os municípios que apresentam os maiores percentuais de inadequação, enquanto São Bernardo do Campo (2,7%) e Santo André (2,8%) são aqueles que apresentam os menores percentuais. Na Região do Grande ABC, 46.216 domicílios (5,8% do total) apresentam condição inadequada de esgotamento sanitário (fossa rudimentar, vala, rio ou lago - Tabela 1.10). A situação é mais crítica no Município de Rio Grande da Serra, onde 22,3% de seus domicílios encontram-se nessa condição, seguido por Ribeirão Pires, com 4.650 domicílios sem esgotamento sanitário adequado (13,6%). Dos sete municípios, apenas São Caetano do Sul apresenta todos os domicílios em condição adequada de esgotamento.

Cabe salientar, no entanto, que os dados censitários apresentam uma limitação importante para a análise dessa dimensão: incluem, na mesma variável, o esgotamento

sanitário do tipo "rede geral de esgoto ou pluvial"¹²³. Portanto, os diagnósticos de inadequação elaborados a partir de tais dados consideram, indevidamente, o esgotamento ligado à rede pluvial como sendo adequado. Além disso, o dado censitário não inclui informações sobre a existência de tratamento do esgoto coletado.

Em relação à forma de abastecimento de água, 13.526 domicílios da Região do Grande ABC (1,7% do total de domicílios) apresentam inadequação, ou seja, as fontes de abastecimento são poço ou nascente, carro pipa ou água da chuva armazenada. Novamente, os municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra apresentam os maiores percentuais de inadequação (5,6% e 4,9%, respectivamente), enquanto São Caetano do Sul apresenta apenas 14 domicílios nessa condição (menos de 0,1%).

Quanto à canalização do abastecimento de água, 22.371 domicílios da região (2,8% do total) não apresentam canalização em pelo menos um cômodo do domicílio, sendo Diadema (3,9%) e São Bernardo do Campo (3,4%) os municípios que apresentam o maior número de domicílios com esse tipo de inadequação. Santo André e São Caetano do Sul, por sua vez, apresentam os menores valores, com 1,5% e 1,7% dos domicílios inadequados.

Considerando o destino do lixo, 1.790 domicílios da Região do Grande ABC (0,2% do total) encontram-se em condição de inadequação, ou seja, não possuem lixo coletado por serviço de limpeza (seja direta ou indiretamente, com uso de caçambas, por exemplo). Dos quatro municípios que estão acima da média da região, Rio Grande da Serra (1,1%) e Ribeirão Pires (0,7%) são aqueles que apresentam os maiores valores relativos a essa inadequação, enquanto em São Caetano do Sul não houve registro deste tipo de inadequação, ou seja, todos os domicílios possuem acesso a serviço de coleta de lixo. A inexistência de energia elétrica também não representa um grave problema na região, visto que apenas 253 domicílios (menos de 0,1% do total) apresentam essa inadequação. No entanto, cabe enfatizar que tal variável restringe-se à existência ou não de energia elétrica nos domicílios, sem identificar casos de precariedade e clandestinidade da ligação.

A dimensão de adequação da localização e acessibilidade é ampla e, em boa medida, subjetiva, mas de grande importância na avaliação de adequação das moradias. Com os dados do Censo Demográfico 2010 é possível classificar como inadequados os domicílios cujo responsável gaste mais do que duas horas no deslocamento para o trabalho. Trata-se de

¹²³ As redes coletoras de esgoto e de águas pluviais (provenientes de chuvas) são independentes, têm dimensões e destinos diferentes. O material coletado na rede de esgoto é encaminhado à Estação de Tratamento de Esgoto da Companhia de Água e Esgotos.

uma realidade inerente a muitos residentes da região, que atinge inclusive responsáveis de renda superior. Por essa razão, optou-se por levantar os domicílios que já apresentam alguma outra inadequação habitacional, independentemente de sua classificação como déficit quantitativo ou qualitativo.

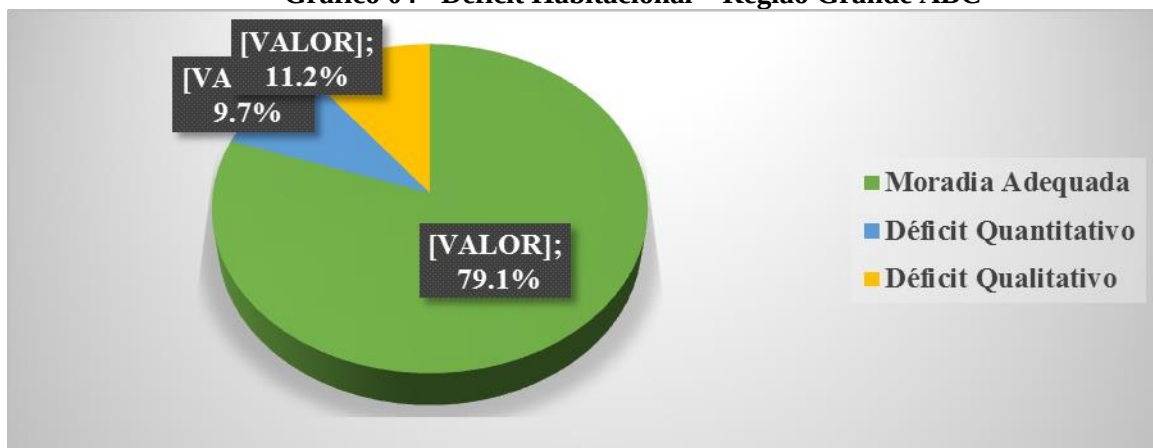
De acordo com os dados captados, 3.432 domicílios (0,4% do total) na Região do Grande ABC poderiam ser enquadrados como em situação agravada. Tal condição é mais frequente no Município de Rio Grande da Serra (1,1% dos domicílios) e menos em São Caetano do Sul (0% dos domicílios). É importante enfatizar, no entanto, a provável subestimação desses números, dada a ausência de informação para muitos domicílios. É relevante salientar que a definição do tempo de deslocamento considerado como inadequado é determinante. Para exemplificar o exposto, se o limiar de inadequação para o trajeto domicílio-trabalho deixasse de ser “mais de duas horas” e passasse a ser “mais de uma hora”, o número de domicílios em situação agravada saltaria para 19.234, com Mauá (5.488 domicílios) e São Bernardo do Campo (5.616 domicílios) somando os maiores números de domicílios nessa condição.

Segundo a metodologia utilizada no DHABC, cada domicílio foi classificado como “déficit quantitativo”, “déficit qualitativo” ou “adequado”. Para a Região do Grande ABC, foram identificados 168.159 domicílios (20,9%) em condição de inadequação (déficit total). Desses, 89.961 (11,2%) foram classificados como déficit quantitativo e 78.198 (9,7%) como déficit qualitativo. Do ponto de vista absoluto, São Bernardo do Campo e Santo André, municípios com o maior número de domicílios e população, possuem o maior déficit habitacional total (53.560 e 33.447, respectivamente). Entretanto, observando a relação entre o número total de domicílios e o déficit habitacional, os municípios que apresentam os maiores percentuais de domicílios classificados como déficit habitacional (somados os componentes quantitativo e qualitativo) são Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires e Mauá, com 36,6%, 27,3% e 24,9% do total de seus domicílios nessa condição, respectivamente.

Em relação aos dois componentes do déficit habitacional, frente ao parque habitacional de cada município, aqueles que possuem os maiores percentuais de déficit quantitativo são Diadema (15,1%), São Caetano do Sul (12,2%) e Rio Grande da Serra (11,6%). Já os municípios que apresentam os menores percentuais de déficit quantitativo da região são Santo André e Ribeirão Pires, com 9,2% e 9,7% de seus domicílios nessa condição, respectivamente. Em relação ao déficit qualitativo, os municípios com maior percentual de domicílios inadequados são Rio Grande da Serra (25%), Ribeirão Pires

(17,6%) e Mauá (13,5%). Por sua vez, São Caetano do Sul e Santo André são os municípios que possuem os menores valores relativos frente a seus próprios parques habitacionais, 1,9% e 6,2%, respectivamente.

Gráfico 04 - Déficit Habitacional – Região Grande ABC



Fonte: Base no Censo IBGE, 2010- DHABC, 2016.

Apesar de grande número de áreas de risco para a população, domicílios inadequados, favelas, cortiços e áreas de mananciais, onde vive parte expressiva da população, a região possui uma boa média de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹²⁴.

De acordo com os dados divulgados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹²⁵, com base nos dados do IBGE (2010), o município de São Caetano do Sul é o detentor do primeiro lugar no ranking IDH nacional, Santo André o 14º; São Bernardo do Campo, o 28º; Ribeirão Pires, 100º; Mauá, o 274º; Diadema, o 420º; e Rio Grande da Serra ocupa o 562º no ranking.

O diálogo com o urbanista Lício Lobo, de Diadema, remete para a problemática de caráter regional. A busca de alternativas transpassa o desafio municipal, envolvendo os vários atores.

¹²⁴ O IDH adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) serve de comparação entre os países, com objetivo de medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população. É calculado com base em dados econômicos e sociais, computados os seguintes fatores: educação, longevidade (expectativa de vida) e renda. Usado também para apurar o desenvolvimento de cidades, estados e regiões. No relatório da ONU, de 2016, calculado com dados referentes a 2015, o Brasil encontra-se na 79ª posição no ranking que abrange 188 países.

¹²⁵ PNUD é o órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) que tem por mandato promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza no mundo. Com sede em Nova York, o PNUD trabalha em mais de 170 países e territórios.

Hoje a gente vê que os movimentos ainda estão, em certa medida, correndo para eliminar o prejuízo, muitos estão gerenciando projetos que estão parados nos escaninhos do Estado, na Caixa Econômica. Então os próprios movimentos vão tentando uma forma de se recolocar, uma reflexão sobre quais caminhos eles vão ter que trilhar para atender a demanda, que é crescente, e atender uma situação social em que o recurso é cada vez mais escasso, o que ocorre, por exemplo, em Diadema, em relação ao espaço para construção de novas moradias. Isso remete à perspectiva regional para solução do problema. [...], foram abertos muitos trabalhos do Consórcio com a Universidade Federal do ABC, como a construção do diagnóstico habitacional do ABC e a proposta de um Plano Diretor Regional. Eu acho, também, que os atores precisam se apropriar desse produto e começar a discutir essa questão urbana e habitacional no âmbito da região, mas isso tá muito longe ainda de ser institucionalmente construído, hoje é cada cidade mesmo no seu quadrado e os movimentos na prática estão furando esse bloqueio. Como exemplo os movimentos de Diadema estão lá em São Bernardo, em Santo André, em Mauá, vão para onde tem terra. Mas você não tem uma regulação regional do atendimento dessa demanda. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

O alcance da gestão pública e da ação dos movimentos em relação à disputa da terra, para fazer valer a função social do espaço não deve estar concentrado aos muros de cada território. Há que se caminhar no debate e “embate” regional e metropolitano: Quais ações conjuntas? Qual o papel e força? Quais recursos e instrumentos?

Eu mesma nunca participei de uma discussão que tivesse o foco metropolitano. Aqui no Consórcio a gente tem apontado esse problema, então no Diagnóstico Habitacional esse problema se torna muito claro. O caso mais dramático é o caso de Diadema pela carência de área, mas têm vários, tem os municípios que são 100% área de proteção de mananciais, então tem problemas dos mais diversos, a necessidade de ter uma estratégia metropolitana para enfrentar esse problema de cidades completamente conturbadas é indispensável. Como não há uma equação comum, São Bernardo discutiu no conselho e aprovou no mínimo 25% da demanda, por terra faixa um, que pode ser de fora de São Bernardo. (Entrevistada Tássia Regino, 2016).

A problemática que atinge as cidades, resultado de um modelo estrutural, são expressões sociais que extrapolam seus limites, são realidades regionais e metropolitanas. Importante dizer que a Constituição Federal de 88 atribuiu competência concorrente aos entes federados para tratar do direito urbanístico, que disciplina a política urbana e habitacional.

A União Federal deve elaborar normas gerais sobre o assunto e cabe aos Estados complementarem as normas gerais no que toca aos aspectos regionais. Caberá aos municípios, nos termos complementares à legislação federal e estadual, respeitando o

interesse local, legislar sobre uso da cidade, por meio dos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo (artigo 182, §1º da CF¹²⁶).

O campo de pesquisa, as cidades de Diadema e São Bernardo do Campo, localizadas na Região do Grande ABC estão na abrangência da área metropolitana de São Paulo. A escolha de alternativas que busquem a construção de cidades mais justas e, conseqüentemente, menos excludentes, passa pela efetividade da função social da terra e pelo enfrentamento da discussão do espaço. Como forma de iluminar essa reflexão, a seguir será apresentada uma aproximação do quadro urbano e habitacional de Diadema e de São Bernardo do Campo.

3.2 Diadema: Experiência urbana e habitacional

O município de Diadema, inserido na Região do Grande ABC, limita-se com os municípios de São Bernardo do Campo e de São Paulo e está situado na região sudeste da área metropolitana de São Paulo.

Figura 02 - Foto Aérea de Diadema



Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Diadema, 2014.

Diadema foi distrito de São Bernardo do Campo até a sua emancipação, no final da década de 1950. A cidade tem um território de 30,73 km² e possui uma população de 386.089 habitantes, de acordo com dados IBGE de 2010, o que ocasiona uma densidade

¹²⁶ Artigo 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

demográfica de 12.536 pessoas por km², a primeira densidade demográfica do Estado de São Paulo e a segunda do país. Possui 22% do seu território em área de mananciais e não possui área rural. Segundo IBGE, em 2016, possuía uma população estimada de 415.180 habitantes.

Conforme histórico, a região de Diadema, a partir de 1925, com a criação da Represa Billings, passou a despertar o interesse de moradores da Capital que buscavam opções de lazer. Esta região, até a década de 1940, era constituída por quatro povoados pertencentes a São Bernardo do Campo: Piraporinha, Eldorado, Taboão e Vila Conceição.

Esses povoados eram interligados por caminhos precários, tendo cada um sua vida própria. O bairro de Piraporinha, próximo a São Bernardo do Campo; Taboão, próximo a São Paulo, pela Avenida Água Funda; Eldorado, onde havia a Represa Billings, vinculava-se mais à região de Santo Amaro. E, finalmente, a Vila Conceição formada pelas chácaras pertencentes ao loteamento da Empresa Urbanista Vila Conceição, localizava-se mais próxima à região central de Diadema.

Em 24 de dezembro de 1948, com a Lei Estadual nº 233, criou-se o Distrito de Diadema, reunindo os núcleos de Piraporinha, Vila Conceição e Eldorado, recebendo o nome de Vila Diadema.

Apesar da proximidade, até a década de 1950, a cidade pouco sentiu os efeitos das transformações produzidas pela industrialização da Capital. Até então, Diadema não tinha nenhuma importância econômica regional, constituía-se como um espaço rural, onde apenas olarias, serrarias, agricultura e pequeno comércio local compunham a atividade econômica da cidade. Foi nas cidades localizadas ao longo da ferrovia Santos-Jundiaí, principal via de circulação de mercadorias da época, que ocorreu a expansão industrial paulista até a década de 1940, especialmente em São Caetano, Santo André e Mauá.

Na década de 1950, a região e, por consequência, Diadema ganham uma nova expressão a partir da inauguração da via Anchieta, em 1947, rodovia que liga a Capital ao litoral; período em que, acompanhando uma tendência nacional de incentivo às industriais, entram em decadência os eixos ferroviários e ocorre o incentivo dos eixos rodoviários para escoamento de produção.

No final dos anos de 1950, inicia-se o movimento de emancipação local, liderado por moradores da Vila Conceição. Além de contar com lideranças políticas, o vilarejo encontrava-se bastante isolado de São Bernardo do Campo, sentindo particularmente a falta

de infraestrutura e serviços básicos. Moradores de Piraporinha, Taboão e Eldorado eram na sua maioria desfavoráveis ao movimento.

Foi a conjugação de vários fatores que determinou a emancipação político-administrativa de Diadema, como: a expansão urbana e industrial paulista em direção ao Grande ABC e a articulação de políticos da localidade, como o professor Evandro Caiaffa Esquivel, que mais tarde seria o prefeito da cidade, com lideranças de influência de âmbito estadual, como o jurista Miguel Reali, que sugeriu o nome de Diadema, e a intensa participação dos moradores da Vila Conceição na campanha possibilitaram a emancipação do município.

Aprovado o processo de emancipação pela Assembleia Legislativa, ocorreu o plebiscito no dia 24 de dezembro de 1958, no qual as pessoas residentes há mais de dois anos no local votariam a favor ou contra a emancipação. Participaram cerca de 300 eleitores e a emancipação venceu por pequena margem, 36 votos. Em 1959 realizaram-se as primeiras eleições para os poderes Executivo e Legislativo do município. E no dia 10/01/1960, com a posse do primeiro prefeito, vice-prefeito e vereadores, instalou-se oficialmente o novo município, Diadema.

Assim, Diadema, à época de sua autonomia político-administrativa, em 1960, contava com 12.287 habitantes. Nas décadas de 1970 e 1980, a cidade teve seu período de maior expansão urbana como mostram os sucessivos censos urbanos, reflexo de um intenso processo de industrialização e conseqüentemente forte movimento de migração para os grandes centros urbanos, como na região do Grande ABC em geral e em Diadema em particular.

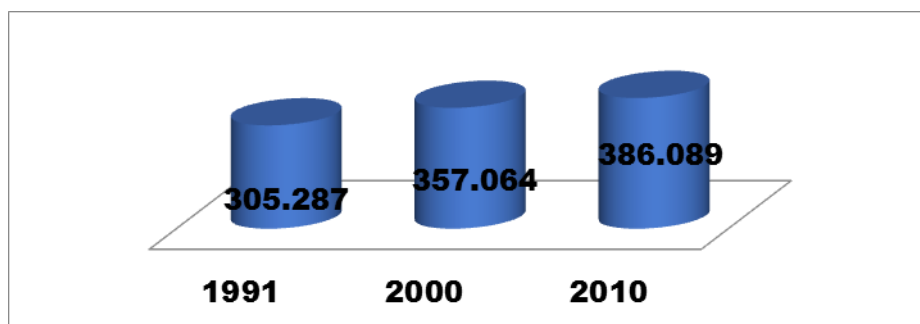
Foi a partir da emancipação, que o poder local incentivou a formação de um parque industrial através da isenção de tributos municipais, que aliada à escassez de terrenos com boa localização nos municípios vizinhos, propiciou à cidade uma rápida proliferação de empreendimentos industriais. A destinação do uso do solo deu-se de duas formas principais: o industrial e o residencial.

Desde a sua emancipação até meados da década de 1970, a cidade apresentava perfil de cidade dormitório. A partir da década de 1970, várias indústrias de porte médio e pequeno, da cadeia produtiva da indústria automobilística, instalaram-se na cidade, constituindo-se em um importante fator para o desenvolvimento local. A oferta de terrenos baratos atraiu a população de baixa renda e um contingente de migrantes na esperança de

ingressar no mercado de trabalho e conquistar condições necessárias à construção de moradias se instalou no município.

Diadema teve seu auge de ocupação territorial nas décadas de 1960 a 1980, quando assistiu a um crescimento populacional extraordinário, passando de 3.023 habitantes na década de 1950 a 300.000 em 1982. De acordo com dados do IBGE de 2010, o município possui 386.089 habitantes, apresentando a maior densidade do ABC e a segunda maior densidade populacional do Brasil, com 12.596,7 hab/km². Veja imagem abaixo:

Gráfico 05- População total de Diadema



Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010.

As pessoas buscavam na cidade a construção da “casa própria” como alternativa para fugir da carestia de vida, da alta dos aluguéis, ainda que se submetessem às situações de instabilidade como a construção em áreas públicas ou particulares, sujeitos aos riscos de reintegração de posse, desapamentos e enchentes, participando de ocupações organizadas ou adquirindo terrenos em loteamentos clandestinos.

O Núcleo Habitacional da Rua da Vitória tem uma história de luta e resistência que continua viva na lembrança de Nelson S. dos Santos, morador e que pode ser considerada a primeira experiência de urbanização de favelas em Diadema.

Em 1982 os moradores da área, enfrentaram o proprietário. Das 200 famílias existentes restaram 46, que aguentaram firme todo o tipo de pressão. Correu um processo e os moradores ganharam a causa. Foi então aberta a rua, que recebeu o nome de Rua da Vitória, por sugestão dos moradores.

A partir de 1982, foi criada a Comissão de Direitos Humanos, que dava assistência a todas as favelas de Diadema. “A comissão era formada por moradores de favela. Num domingo a gente ia numa favela, no outro domingo ia noutra, para ajudar um ao outro”, relembra Nelson.

Esta foi a primeira iniciativa, em Diadema, dos moradores de favela para lutarem por melhores condições de vida. A associação foi a origem do movimento de favela iniciado a partir de 1983. (PMD-Jornal “Pé na Rua”, 1995)

A cidade viu piorar continuamente a qualidade de vida da maioria dos seus habitantes. Marcada pelo estigma da violência urbana e da ausência de infraestrutura, Diadema, durante o período de 1970 a 1980, encontrava-se entre os municípios do Estado de São Paulo que apresentavam os mais negativos indicadores sociais. Nesse período da história, Diadema foi considerada exemplo de caos urbano, sendo citada, frequentemente, nas estatísticas de criminalidade, doenças, falta de moradia e péssimas condições de vida.

Em 1980, conforme censo, Diadema era a terceira área urbana do Brasil em termos de densidade populacional. Mais que 70% da população tinham menos de 30 (trinta) anos e a maioria ganhava entre um a cinco salários mínimos. Com um terço da população morando em favela, não dispondo de infraestrutura urbana mínima, as condições de saúde precária se revelavam flagrantemente nos dados sobre mortalidade infantil. O censo de 1980 acusava a taxa de mortalidade de 82,9 por mil nascimentos vivos em contraste com São Caetano com 29,3 e a média do Estado de 51,2. Conforme dados, apenas 38,4% da população terminavam a 4ª série do ensino fundamental e somente 8% concluía o ensino fundamental.

Em 1983, com um grande apoio popular, Diadema torna-se a primeira cidade do Brasil governada pelo Partido dos Trabalhadores, assim, chamada uma administração democrática popular. A cidade, nesse período, contava com 230 mil habitantes. Cerca de 80% das ruas oficiais não eram pavimentadas.

O primeiro governo do PT deu um grande passo. Inverteu prioridades para garantir a implementação de políticas sociais, reconheceu a existência das favelas, iniciou obras de urbanização, buscou instrumentos que garantissem o direito à terra, e priorizou formas de interlocução com a população, apoiando e fortalecendo comissões de moradores das favelas. (AMARAL, 2001, p.165).

Figura 03 - Núcleo Habitacional Vila Alice e Vila Cláudia



Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Diadema, 1983.

Para responder à demanda urbana e habitacional da cidade, múltiplas ações foram realizadas na perspectiva de integrar as favelas, tradicionalmente marginalizadas, à cidade. Investimentos públicos municipais passaram a priorizar esses setores mais vulneráveis e a municipalidade numa atitude inovadora e “corajosa” deu início à operacionalização dos programas de Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária.

A participação popular na política de habitação [...] sempre foi um traço fundamental das políticas dos governos de esquerda progressista na história de Diadema. O que é peculiar. A primeira cidade, por exemplo, que foi governada pelo PT em 1983, o primeiro governo do PT, e até recentemente tinha governo do PT aqui na cidade, até 2012, então foram 30 anos isso compõe uma trajetória onde a gente pode identificar diferentes fases, estágios de grau de participação popular, da qualidade e da intensidade. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

Nesse governo, de 1983 a 1988, a urbanização de favelas consistia numa ação forte de parcelamento do solo com implantação de redes de água e energia elétrica, período no qual pelo insuficiente recurso financeiro foram feitas poucas obras de pavimentação, drenagem e contenção de encostas nas áreas de risco da cidade. Significou, também, promover a regularização fundiária e ainda implantar equipamentos de saúde e educação.

A Associação de Moradores de Favela de Diadema, na época filiada ao Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados, fortemente pleiteava investimento do Estado para a produção de unidades.

Figura 04 - Ato por Moradia - Associação de Moradores de Favela de Diadema



Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Diadema, 1987.

Minha introdução na militância se inicia no Sindicato dos Metalúrgicos, quando era trabalhador da Mercedes. Em 80 com a greve de quarenta e um dias houve a intervenção do Sindicato dos Metalúrgicos [...]. Se não se reunir no sindicato, aonde vamos nos reunir? A orientação era para se reunir nas igrejas, na associação de bairro e manter o movimento com essa infraestrutura de bairros. Eu fazia parte da pastoral, então a gente acabou se envolvendo mais com bairro, com a associação e coincidiu também que as irmãs acabaram me levando para uma favela, para ver o problema de despejo de uma família, aqui no Jardim União, que era área do Zufu, estava despejando. Então a gente fez esse contato com as associações de bairro, encontramos aqui a sociedade amigos de Vila Santa Maria [...]. E com o contato com o despejo, com a favela, a exploração dos favelados, que não tinha luz própria, água própria, a gente teve contato com o despejo e com as reivindicações [...] não tinha nenhum tipo de urbanização nas favelas, a gente organizou a luta contra o despejo. Aqui tinha um padre, chamado Roobs, que é de Santo André, que participava do movimento de favelados, o MDDF [...]. Essa organização dos favelados pela água, pela luz, então essa luta praticamente que elegeu o primeiro governo do PT em Diadema. [...] da Associação dos Favelados de Diadema acabou na divisão da associação dos favelados na Associação Leste, Oeste, Norte e Sul, de uma associação de favelados fez quatro articulados pela prefeitura e a igreja e o PT oficial, e nós acabamos ficando aqui nessa Oeste [...] nós ficamos com a Sociedade Amigos, o Centro Comunitário e dirigindo Associação Oeste, Associação dos núcleos habitacionais da Oeste e a Sul ficou com o pessoal do PT, a Norte ficou pessoal da igreja e PT, e a Leste ficou com o finado Edmundo, Ronaldo. (Entrevistado Boni, 2016).

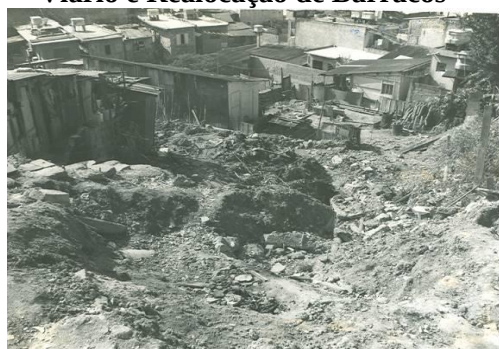
A primeira equipe teve grande importância para a construção do programa, coordenada pelo arquiteto Luis Fingerhann, compunha-se por um reduzido número de estagiários de arquitetura e dois funcionários públicos. Embora pequena, apresentava clareza de objetivos e era ideologicamente motivada pela justiça social.

Naquele estágio, 1980, 25% da população da cidade morava em favelas, favelas não urbanizadas, com um grau de precariedade muito grande, um vetor importante da organização foi a auto-organização do povo para demandar do Estado, do governo, a urbanização das favelas, aí se criaram várias associações de luta de moradia, comissões internas nas favelas e, como eu disse, dialogando com uma perspectiva do Estado que naquele momento era de começar a fazer política pública de habitação, tem haver, por exemplo, com a política de urbanização das favelas. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

O caminho encontrado para urbanizar as favelas em Diadema foi um lento processo, que percorreu várias gestões, de implantação de serviços para a população ter acesso à água encanada, esgoto, luz elétrica, pavimentação, construção de escadarias e abertura de acesso às avenidas principais da cidade.

No período, o governo, sem qualquer tipo de investimento estadual ou federal, estabelecia parceria com os moradores locais, fazendo a maioria das obras em sistema de mutirão em função do recurso reduzido para a área.

Figura 05 - NH Canhema: Abertura de Viário e Realocação de Barracos



Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Diadema, 1983.

Figura 06 – NH Canhema: Urbanização



Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Diadema, 1984.

As primeiras urbanizações, na grande maioria, foram realizadas em áreas públicas, para evitar processo judiciário (desapropriação indireta), e naquelas que não demandavam remoção de famílias, como forma de urbanizar sem a construção de provisão habitacional, pela ausência desse recurso.

O processo de urbanização consistia em reordenamento da ocupação, movendo as moradias de madeira para lotes demarcados, com dimensão mínima de 42m², voltados para vielas que acolhiam a infraestrutura urbana necessária, com largura mínima de 4m. Essa movimentação era facilitada devido à tipologia habitacional predominante existente, de barracos de madeira. Para a relocação das moradias, a prefeitura fornecia material básico para moradia provisória, como placas de madeira compensada, telhas e materiais para instalações sanitárias. As moradias provisórias eram erguidas pelos próprios moradores, que rapidamente as transformavam em casas de alvenaria, motivados pela garantia da posse da terra (CIRERA, 2008, p. 73).

O Programa de Urbanização de Favelas respeitou o direito das famílias a permanecerem onde viviam originalmente desde que o local não fosse área de risco, o que

¹²⁷ Observa-se nessa foto que a família mantinha a construção original de madeira em parte do lote e construía a moradia em alvenaria em etapas, prática recorrente nos núcleos habitacionais em processo de urbanização.

era avaliado por indicadores geotécnicos¹²⁸, e que existissem condições para a execução de obras de reorganização espacial.

Na região do ABC, Diadema na época foi a única cidade que começou a investir mais intensamente, diferente dos outros municípios que não tinham administração democrático-popular [...] então nesse governo teve um processo muito intenso de mobilizar a população, de autoconstrução, melhoria nas escadarias, nas sarjetas, teve muito apoio da população para autoconstrução e autourbanização. A prefeitura dava algum apoio material e técnico e a própria população fazia a rede de esgoto e de água. Eu lembro que na época a Sabesp não queria entrar com água nos núcleos. Então foi uma urbanização muito intensa também para diversos acessos aos serviços públicos básicos como água, luz e iluminação pública. (Entrevistada Nádia Guardini, 2016)

Em 1985, foi aprovado o primeiro instrumento utilizado para garantir a permanência das famílias nas áreas públicas ocupadas: a Lei de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), pela qual foram beneficiados 17 núcleos habitacionais. No governo chegaram a ser contemplados pela lei 49 núcleos habitacionais.

O governo seguinte, de 1989 a 1992, sob o comando do prefeito José Augusto da Silva Ramos, deu continuidade à política urbana e habitacional. Foi concluído o processo de urbanização de muitas favelas e iniciadas novas intervenções. O inovador no período consistiu na criação de novos instrumentos de participação como o incentivo e a formação das associações regionais de favela e a criação do Fundo Municipal de Apoio a Habitação de Interesse Social (FUMAPIS)¹²⁹, com seu Conselho Gestor, canais que ampliaram a participação dos movimentos de moradia com o objetivo de estabelecer ainda mais as iniciativas de controle social sobre a gestão. Sob o aspecto da organização, as associações municipais aliaram forças com a União dos Movimentos de Moradia (UMM) em busca da conquista do Fundo Nacional de Habitação.

¹²⁸ Áreas de maior fragilidade frente aos processos naturais de risco, escorregamentos, desligamento, entre outros.

¹²⁹ O FUMAPIS foi criado em Diadema em 1991, no período de grande luta nacional dos movimentos para a criação do Fundo Nacional de Habitação para a disputa de recursos para a habitação. O fundo nacional foi criado somente em 2005, pela Lei Federal 11.124.

Figura 07 - Caravana à Brasília

Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Diadema, 1990.

O traço da organização popular nessa primeira fase tem esse viés de uma autonomia maior do movimento em relação ao Estado, apesar de que em determinados momentos eles trabalharem em sincronia para o objetivo de urbanizar as favelas, por exemplo, mas também teve muita tensão por ocupação de terra, isso já mais para o final da década de 80, e eu acho que a dinâmica, conforme o Estado foi provendo e foi avançando o trabalho de urbanização das favelas, foi mudando o perfil do movimento popular de habitação e, em determinado momento, a urbanização deixou de ser o carro chefe do movimento, o veio mais importante da organização passou a ser demanda por terra para prover outra demanda, a do aluguel. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

Nesse período, ocorreram intervenções em 85 favelas, concretizadas em obras de infraestrutura básica, contenções e canalizações de córregos. Foram priorizadas as áreas que não demandavam muitas remoções, o que era de difícil equacionamento face ao alto custo e escassez de terras da cidade. Foram beneficiados mais 30 núcleos urbanizados através de lei de concessão real do uso.

Em 1991, através do primeiro financiamento federal para construção em mutirão por autogestão na cidade, a Associação de Construção Comunitária de Diadema inicia obra de 280 unidades habitacionais, firmado dentre os primeiros mutirões para a construção de apartamentos no terreno municipal Jardim Gazuza¹³⁰.

¹³⁰ Jardim Gazuza- Terreno desapropriado pelo município para beneficiar um projeto de construção de aproximadamente 1000 unidades habitacionais da Associação de Construção Comunitária de Diadema; o terreno foi objeto de ocupação, a prefeitura executou reintegração de posse, quando em mesa de negociação uma parte do terreno ficou atribuído aos ocupantes e 1/3 liberado para a viabilização do projeto inicial, porém, com um projeto com número reduzido de unidades- 280 unidades.

Figura 08 - ACCD: Mutirão de Construção por Autogestão



Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Diadema, 1991

Figura 09 - ACCD: Construção de 280 Unidades Habitacionais

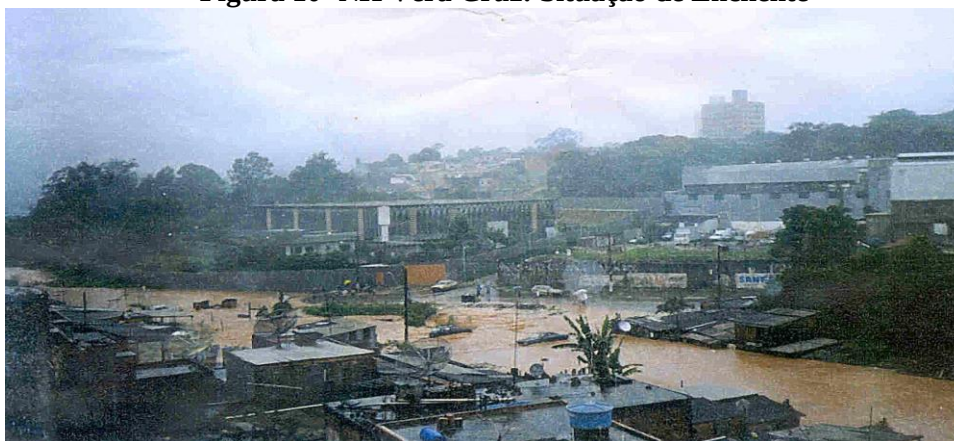


Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Diadema, 1991

Uma parte da Vila Nova foi despejada e foi lá para o Casa Grande, depois houve um despejo no confronto na Vila Alice, houve a ocupação do buraco do Gazuza por um problema de urbanização mesmo, lá na favela do Portinari era uma favela muito acidentada, com uma declividade acentuada e a chuva estava derrubando alguns barracos, passando água por baixo, assoreando, fazendo cratera e o povo convidou a gente para uma reunião porque já estavam cansados de ir na prefeitura, atrás de vereador [...] e uma das senhoras da roda falou: aqui perto tem uma área plana nós podíamos ir pra lá. Se havia uma área plana, já brigamos com a prefeitura, ta caindo nosso barraco. Eu não tinha visto a área plana ainda, eu só fui ver depois que a ocuparam, era o buraco do Gazuza, que de plano não tinha nada, saímos de um buraco e entramos em outro. Então, havia o buraco do Gazuza, uma terra municipal de um projeto de construção de apartamento por mutirão, de um lado, e do outro lado estava a terra da associação do aluguel. (Entrevistado Boni, 2016).

À época, dentre as favelas que demandavam remoções havia muitas que apresentavam situação de risco, por serem suscetíveis a deslizamentos ou enchentes, a exemplo do Núcleo Vera Cruz, urbanizado somente a partir do financiamento federal do Habitar Brasil BID (HBB), uma década mais tarde, em 2000.

Figura 10- NH Vera Cruz: Situação de Enchente



Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Diadema, 1992.

O terceiro governo de Diadema, 1993 a 1996, sob o comando do prefeito José de Filippi Junior, definiu as diretrizes da política habitacional para cidade em conjunto com a população e representantes dos movimentos sociais de luta por moradia da cidade, realizando o Primeiro Encontro Municipal de Habitação ocorrido em julho de 1993. Nesse primeiro encontro se expressou fortemente a necessária resposta aos movimentos que reivindicavam o atendimento do déficit por aluguel, denominado na cidade de movimento de aluguel, além da solicitação pela continuidade do processo de urbanização dos núcleos habitacionais (favelas).

Figura 11 - 1º Encontro Municipal de Habitação



Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Diadema, 1993.

A demanda do aluguel, como a “galera” chamava naquela época, que deu origem a outro tipo de organização que era as associações de luta por moradia que ocupavam terrenos ou se organizavam para adquirir terrenos para fazer loteamento, para prover essa demanda de aluguel. Isso vai começar a ser forte na década de 90, no começo da década de 90, aí tem o caso do mutirão da Sanko, que é importante, da Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste juntamente com a Associação Nossa Luta Nossa Terra e outras que se congregaram com a prefeitura para fazer o primeiro grande empreendimento habitacional aqui com financiamento da CDHU¹³¹, em parceria com a prefeitura. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

A revisão do Plano Diretor da cidade foi um divisor de águas na implementação da política de habitação e desenvolvimento urbano. Em 1994, após cerca de 100 reuniões com as comunidades e muita pressão na Câmara Municipal, foi aprovado o Plano Diretor, Lei nº 24/94, que definiu um novo zoneamento para a cidade e instituiu as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). As AEIS, além de viabilizar a aquisição de terras para a construção de moradias de interesse social, auxiliou na regularização de terrenos ocupados por favelas, AEIS 1 e AEIS 2, respectivamente.

Percebe-se que as relações vão ficando mais imbricadas, vão entrando mais atores tanto das diferentes esferas do Estado como vai mudando o perfil da organização popular - não é para urbanizar uma favela é para demandar outra coisa que é a construção do conjunto habitacional e também nessa vertente as associações vão se diferenciando, por exemplo, a Associação Oeste que é importantíssima aqui na cidade, digamos assim, protagonista de grande parte da provisão habitacional em loteamentos populares, que tem a perspectiva de comprar terra e fazer empreendimentos de tipologia horizontal. Isso aí vai ser uma tendência, até hoje existe um protagonismo muito grande, foi responsável pelos maiores empreendimentos na cidade [...]. A Associação Oeste é muito autônoma, ela se encarrega da produção do começo ao fim, desde a compra do terreno, a organização dos associados e reproduzindo a prática da autoconstrução, cada morador constrói a sua casa, mas eles produziram muita unidade com esse perfil, com pouca participação do Estado, que praticamente demandava infraestrutura pública e ajuda da prefeitura em urbanização (asfalto, água e esgoto), mas não na produção da unidade. Outras associações vão demandar mais, ter como interlocutores a CDHU, a própria prefeitura reivindicando aporte de recurso para construção da unidade habitacional, isso vai “virar” até 2000. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

Até então, a legislação existente para regulamentação do solo urbano dificultava o acesso das famílias de baixa renda ao espaço legal, pois estabelecia parâmetros restritivos ao uso e ocupação do solo gerando territórios de exclusão.

¹³¹ CDHU- Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

As AEIS 1 reservaram parte do estoque de terrenos vagos da cidade para Empreendimentos de Interesse Social (EHIS), com o objetivo de viabilizar e democratizar o acesso à terra para a população de baixa renda, implementar projetos habitacionais de interesse social e conter o crescimento das favelas e dos loteamentos irregulares, principalmente das áreas de risco e de preservação ambiental. As AEIS 2, ocupadas predominantemente por favelas, tinham como objetivo contribuir no processo de urbanização e regularização fundiária e garantir a posse da terra aos moradores em áreas públicas e particulares.

No período, em 1996, foi aprovada uma nova lei de concessão que beneficiava outros 21 núcleos habitacionais; e também para viabilizar a urbanização de algumas favelas, o governo municipal de José de Filippi Junior desapropriou imóveis entre 1994 e 1996, criando Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.

A transformação da maior parte das áreas vazias, anteriormente destinadas ao uso industrial, em AEIS ampliou a oferta de área para a construção de HIS (Habitação de Interesse Social) e reduziu, ainda que por tempo limitado, o preço da terra. Infelizmente, passado um período aproximado de dois anos, com o aumento do número de associações, e como consequência, o aquecimento no mercado de compra destas áreas, os preços voltaram a subir.

Enfim, com clara preocupação social, durante três mandatos, a política urbana e habitacional procurou equipar a cidade com a infraestrutura necessária para um desenvolvimento urbano mais inclusivo. Os resultados foram surpreendentes. A taxa de mortalidade infantil, que em 1980 era de 83 crianças por mil nascidas vivas, caiu em 1994 para 21 crianças por mil nascidas vivas, ficando abaixo da média do Estado de São Paulo.

Essa queda acentuada foi motivada pela melhoria das condições de saneamento, urbanização, assistência médica e educação. A prefeitura nesse período construiu 15 Unidades Básicas de Saúde (UBS), pavimentou mil ruas, ampliou a coleta de lixo, o transporte público e a abrangência da iluminação pública e concluiu a urbanização de aproximadamente 50% das favelas existentes.

Em Diadema o instituto da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) foi feito por meio da promulgação de leis municipais de desafetação de áreas de bem de uso comum, convertendo-as em áreas de bens dominiais e autorizando o poder executivo a outorgar a concessão para fins de moradia, a primeira lei foi em 1985.

As leis de autorização legislativa para a CDRU podem ser consideradas como marcos de regulação urbana em favelas urbanizadas, pois esboçam algumas regras de uso do solo.

A outorga da CDRU era precedida de um processo de urbanização das áreas ocupadas, dotando-as de infraestrutura básica e reordenando a ocupação com a constituição de um parcelamento do solo que possibilitava a definição clara dos lotes habitacionais e dos espaços públicos. A urbanização, portanto, era o pré-requisito para se garantir a posse da terra, fator importante para a adesão dos moradores ao processo de reordenamento da ocupação.

Esta urbanização, combinada com o processo de regularização fundiária, estabeleceu os primeiros parâmetros urbanísticos excepcionais, com um sistema viário e lotes destinados a moradias unifamiliares, distintos das normas em vigor na cidade legal regida pela Lei Federal 6.766 de 1979.

Quanto aos parâmetros para a urbanização, foram adotados padrões mínimos, considerando o adensamento dos núcleos e a ausência de áreas livres para a remoção de parcela das famílias. (NAKAMURA, 2013, p. 26).

Ao todo, foram promulgadas quatro leis de outorgas de CDRU, entre 1985 a 1996, abrangendo todas as áreas públicas de favelas urbanizadas, fora da área de proteção aos mananciais, convertidas em núcleos habitacionais.

As urbanizações desafogaram as ocupações, só foi ter ocupação de novo em 98, mas foi um problema político [...]. Com essas ocupações de 98 coincidindo com o projeto Rosinha, já tínhamos comprado as máquinas estavam com quinhentos mil reais no fundo. Aí o pessoal veio nos procurar com pedido de socorro por causa do despejo. Nos reunimos com o juiz, e nada, a gente caiu na besteira, estavam oferecendo essa terra para nós, aí nós fomos sentar lá em São Paulo, sentamos, o finado Edmundo, o Ronaldo, o Josa, sentamos as quatro Associações e firmamos um contrato para compra do Conceição três. (Entrevistado Boni, 2016).

Essa curva ascendente de resultados sofreu perversamente um declínio na gestão de 1997 a 2000, sob o comando do prefeito Gilson Menezes. Naquele período ocorre um refluxo dos investimentos públicos na área habitacional e o rompimento dos canais de participação, aumentando as ocupações realizadas pelos movimentos sociais de luta por moradia. O governo não dá continuidade, de forma sistemática, aos programas de urbanização e regularização, interrompidos em sua grande maioria. Isso levou à deterioração das obras de infraestrutura já realizadas e, principalmente, ao adensamento e ao surgimento de novas favelas.

Neste período a relação do governo com o movimento de moradia foi bastante tensionada. A interrupção do processo que vinha se consolidando nas administrações anteriores, com a extinção da Secretaria de Habitação e descaracterização dos programas, redundou numa série de ocupações de terrenos particulares que originaram assentamentos precários que vêm sendo urbanizados ao longo dos últimos anos. (LOBO, 2008, p. 103)

**Figura 12 - NH Yamberê II: Área Institucional Ocupada
(Movimento de Ocupações 1998)**



Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Diadema, 1998.

A Secretaria de Habitação é extinta e, por consequência, sua estrutura administrativa e operacional, e a política habitacional passam a ser gerida pela Secretaria Municipal de Obras.

Em 2001, com a mudança na administração da cidade, o prefeito Jose de Filippi Junior retomou o processo de urbanização de favelas instaurado anteriormente no município, voltaram os espaços de discussão com participação popular da política urbana e habitacional e a ação de planejamento da cidade, período em que foram efetivadas outras duas revisões do Plano Diretor. Uma revisão em 2004, que aponta para a sustentabilidade ambiental, e outra em 2008, que apresenta uma clara preocupação com o desenvolvimento econômico da cidade, no entanto, não deixando de atender novas demandas ligadas à problemática habitacional. Ao longo do processo de urbanização da cidade as antigas favelas passam a ser denominadas como núcleos habitacionais e se incorporam ao tecido urbano da cidade, expressam $\frac{1}{4}$ da população, ou seja, aproximadamente 20.000 famílias, dentre as quais apenas 5% residem em áreas não urbanizadas. Assim, numa realidade muito próxima a dos bairros.

Este período foi importante representando o primeiro momento de efetivação de financiamento, através do governo federal, via programa HBB. Esse programa possibilitou a elaboração do PEMAS, definindo a escala de prioridade de intervenções e indicando a área mais degradada para o financiamento habitacional pelo HBB- Núcleos Vera Cruz e Vila Poente.

No PEMAS, o município, além de identificar o déficit habitacional para aquele período, propunha diagnosticar e organizar a estrutura organizacional da prefeitura para a

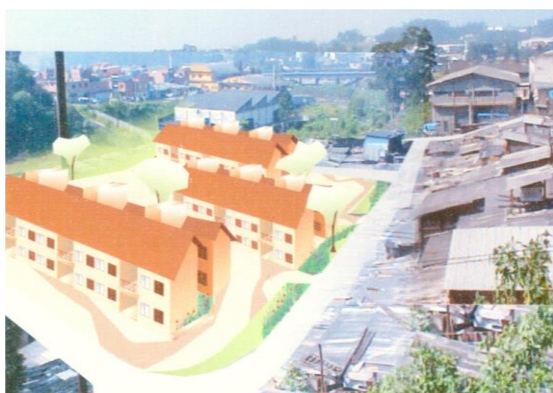
Política Habitacional. Como resultado para esta ação foi discutido e publicado um livro sobre as Diretrizes para a Política de Habitação em Diadema e financiados alguns equipamentos para melhorar a capacidade de atendimento do setor.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades e mudanças ocorridas, relativas às regras para o financiamento habitacional, o município assina adesão ao SNH, atendendo aos critérios solicitados, ou seja: existência do Conselho Municipal de Habitação e Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Nesse período há um aumento dos investimentos federais para projetos habitacionais financiados através do FNHIS e PAC. Foram também construídos dois conjuntos habitacionais pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e beneficiados com melhoria e regularização fundiária 5 loteamentos de interesse social, pela Resolução 460. Diadema assinou cinco grandes contratos através do FNHIS e dois pelo PAC.

O núcleo abaixo é um exemplo destes projetos.

Figura 13- NH Yamberê II - Projeção para Discussão com a Comunidade



Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Diadema, 2004.

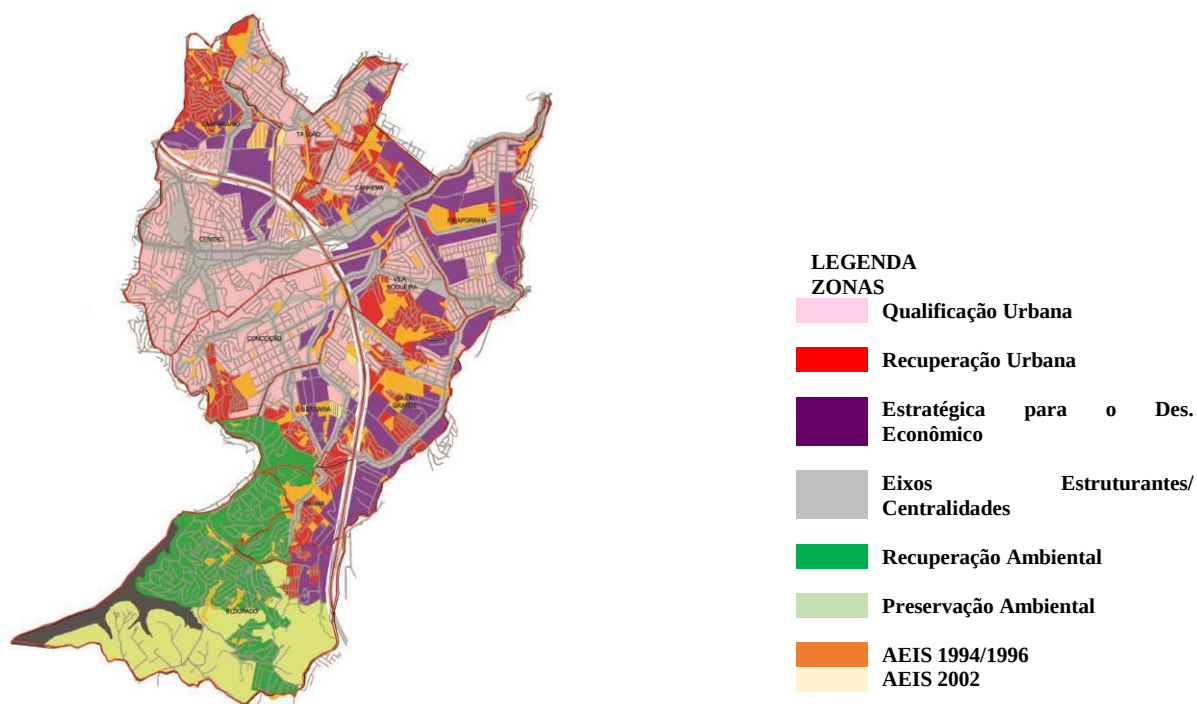
Figura 14 - NH Yamberê II- Unidades Sobrepostas em Construção



Fonte: Acervo Prefeitura Municipal de Diadema, 2006.

Para ilustrar as tendências das primeiras revisões do plano diretor no que diz respeito ao uso e ocupação do solo, segue o mapa do zoneamento da revisão de 2007.

**Mapa 02-
Zoneamento Diadema- Plano Diretor Revisão de 2007**



Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema, 2007.

Na revisão do Plano Diretor de 2008, lei nº 273/2008, foi disciplinada a Política Municipal de Habitação com a indicação de diretrizes e instrumentos para sua viabilização e criadas e demarcadas as AEIS 3, ou seja: áreas onde estão implantados Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS não regularizados, com vistas à regularização urbanística e fundiária ambientalmente sustentável destes empreendimentos.

De acordo com o artigo 8º da lei, a Política Municipal de Habitação tem como objetivo permitir o acesso à moradia e melhorar as condições de habitabilidade dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda, atendendo às seguintes diretrizes: (i) Regularização urbanística e fundiária ambientalmente sustentável dos assentamentos habitacionais precários de baixa renda; (ii) Priorização da remoção de unidades residenciais dos núcleos habitacionais que estejam em condições de risco, que interfiram na implantação de obras públicas ou cuja realocação seja necessária para viabilização de desadensamento e urbanização do núcleo de origem, garantida a realocação em melhores condições de habitabilidade e a recuperação ambiental da área de origem; (iii) Estímulo às formas de participação efetiva da comunidade e suas entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos programas habitacionais; (iv) Promoção da participação da população beneficiada nos programas habitacionais no gerenciamento e administração dos

recursos, através de autogestão e cogestão; (v) Promoção do acesso à terra para produção de moradia para a população de baixa renda, conforme definido por lei municipal específica, através, entre outros, da utilização adequada das áreas ociosas e da aplicação dos instrumentos previstos nesta Lei Complementar; (vi) Integração do município em ações regionais de Política Habitacional; e (vii) Oferecimento de suporte técnico e construtivo à autoconstrução; inclusive suporte técnico para análise de viabilidade financeira.

Tais conquistas ocorrem na forma de legislação porque Diadema, por iniciativa da Secretaria de Habitação, e por vezes do movimento, desde 1993, vinha realizando encontros¹³² para definir as prioridades. Em cada encontro, eram discutidos pontos sobre a política, programas e prioridade de atendimento para cada respectivo período, o qual o encontro se organizava para debater.

O Plano Local para Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Diadema, concluído em 2011, elaborado para o período de até 2020, aponta o diagnóstico do déficit habitacional prioritário do município de 4.448 unidades habitacionais, que envolve famílias em situação de risco, de adensamento excessivo e moradores em faixa não edificante da Imigrantes. Para o atendimento desse déficit, o plano indicou como programas prioritários: (i) Provisão Habitacional (construção de novas moradias); (ii) Urbanização de Assentamentos Precários; (iii) Requalificação Habitacional (melhoria da qualidade urbana de moradias e urbanizações degradadas); e (iv) Regularização Fundiária (regularização do loteamento e da unidade habitacional).

Até aquele período, o déficit básico segundo fonte do IBGE, 2000, era de 7.428 unidades habitacionais. Conforme metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP)¹³³, com

¹³² Foram realizados: (i) Em 1993, Primeiro Encontro de Habitação, onde definiu-se o aumento do orçamento para a área de HIS; (ii) Em 1998, Segundo Encontro de Habitação, por iniciativa dos movimentos de moradia, no qual esses movimentos reivindicavam a retomada dos projetos de urbanização e criação de um banco de terras; (iii) Em 2001, Terceiro Encontro de Habitação; (iv) Em 2003, I Conferência das Cidades, com o tema: “Construindo uma política democrática e integrada para as cidades”; (v) Em 2005, II Conferência das Cidades, construindo uma política democrática e integrada para as cidades; (vi) Em 2006, Quarto Encontro Municipal de Política Urbana Habitacional, com o tema “Repensando os rumos da cidade: construindo o Plano Municipal de Habitação (2006-2020); (vii) Em 2007, III Conferência das Cidades, com o tema: “Desenvolvimento Urbano com Participação Popular e Justiça Social”; e (viii) Em 2013, IV Conferência das Cidades (organizada por iniciativa dos movimentos).

¹³³ O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções e que, por isso, devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.

esses dados foi feito o cálculo da projeção de crescimento populacional, o cálculo do déficit até 2020 (período do PLHIS) somaria outras 6.105 famílias.

Como principais objetivos do PLHIS de Diadema foram definidos: (i) Viabilizar o atendimento das necessidades habitacionais, priorizando a eliminação das situações de maior precariedade, risco e vulnerabilidade social; (ii) Sanar os problemas de precariedade habitacional promovendo a melhoria nas condições de moradia com inclusão social, estabelecendo estratégias que maximizem a permanência e continuidade das famílias de menor renda em espaços urbanos qualificados; e (iii) Reduzir as tendências de segregação socioespacial na cidade com produção habitacional para as famílias de menor renda em áreas centrais e por meio da urbanização e regularização de assentamentos precários.

Segundo dados do PLHIS, em 2011, Diadema possuía 219 núcleos habitacionais, habitados por mais de 100 mil pessoas. Desse total, 152 estavam totalmente urbanizados (70%), representando cerca de 13.100 famílias atendidas; 60, parcialmente urbanizados ou em processo de urbanização (27%); e 7 não estavam urbanizados (3%).

É, portanto, nesses 30 anos que se construíram as principais características estruturais da cidade, que hoje formam a sua identidade, na estrutura do sistema viário, na forma de uso e ocupação do solo, no adensamento habitacional, nas moradias autoconstruídas e nas centralidades de bairros populosos abarrotadas de comércio e pessoas nas ruas e calçadas estreitas. Três características dessa inovação foram fundamentais para a viabilização dos programas de urbanização e regularização fundiária naquela época: a) A política de inversão de prioridade significou destinar recursos do orçamento municipal para programas de atendimento da população trabalhadora que habitava bairros periféricos carentes de infraestrutura urbana e de serviços públicos essenciais; b) O apoio à organização dos movimentos populares foi essencial para a mobilização dos moradores de favelas, necessária para a adesão e negociação dos projetos e a promoção de mutirões; c) A política de administração direta resultou na montagem de uma estrutura operacional que capacitou a prefeitura a executar obras sem a presença de empreiteiras. Naquele período, essa decisão do governo municipal representou a transposição de entraves legais e administrativos que deu autonomia e agilidade ao Departamento de Obras na execução da infraestrutura urbana e permitiu a entrada em favelas, adaptando as técnicas de execução às condições específicas desses tipos de assentamentos precários. Essa modalidade de execução de obras por administração direta permitiu também a associação da intervenção pesada, que exigia maquinário e equipamento com obras simples, que eram feitas por mutirões organizados pelos moradores. (NAKAMURA, 2013, p. 23-24).

A afirmação do arquiteto Nakamura sintetiza três características fundamentais para a viabilização dos programas de urbanização e regularização fundiária até aquele período: o investimento nas políticas sociais em bairros carentes e periféricos, o investimento na

organização dos movimentos populares e a organização de estrutura através da administração direta da prefeitura para a realização de obras de urbanização.

Porém, esse formato de priorização da administração direta da obra começa a alterar-se a partir de 2009, quando o município passa a acessar o financiamento do Programa MCMV. A partir daí o Ministério das Cidades canaliza os recursos habitacionais prioritariamente para o MCMV e a lógica de funcionamento da gestão municipal e da relação com os movimentos é alterada.

A última revisão do Plano Diretor de Diadema ocorreu em 2015¹³⁴, de acordo com definição do Plano Diretor em vigor, no que diz respeito à AEIS 1, o Poder Executivo Municipal deverá estabelecer nos empreendimentos para HIS, promovidos por empresas construtoras, incorporadoras ou outros agentes promotores da iniciativa privada em AEIS 1, a obrigatoriedade de atendimento de parte da demanda habitacional prioritária. De modo a que pelo menos 30% da área da gleba ou lotes do empreendimento sejam destinados à produção de HIS.

Assim, a Lei Complementar nº 412/2015 adicionou o artigo 6º para o atendimento específico das demandas de famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos e que digam respeito à remoção de unidades residenciais dos núcleos habitacionais que estejam em condições de risco ou cuja realocação seja necessária para viabilização de desadensamento e urbanização do núcleo de origem.

A legislação em vigor coloca que a demanda habitacional prioritária será indicada pelo Poder Executivo Municipal em cada EHIS, aprovadas pelo Conselho Deliberativo do FUMAPIS.

Embora as revisões do Plano Diretor de Diadema tenderam a discutir a função social da terra, com a definição de parâmetros para instrumentos determinados pelo Estatuto das Cidades, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), outorga onerosa sobre o direito de construir, Imposto Predial Territorial e Urbano (IPTU) progressivo, além de outros, algumas determinações internas ou externas ao plano demonstram o direcionamento de processos de negociação, em função de claros interesses colocados pelo mercado nos debates internos ao município e também no espaço da Câmara Legislativa. Como exemplos,

¹³⁴ Em 2017, a Prefeitura iniciou debate, através do Fórum da Cidade, criado pela Prefeitura do Município de Diadema com o objetivo de debater a revisão do Plano Diretor para 2018, com participação de empresários e grupo de arquitetos, para discutir uma nova revisão. Segundo publicado pelo município “a revisão tem como foco os interesses públicos e privados que podem coexistir em **harmonia**, garantindo investimentos necessários e que a cidade tenha desenvolvimento econômico e social em equilíbrio”.

podemos citar pressões e consequente mudanças de algumas demarcações de AEIS, alteração para até 8 salários mínimos a demanda para EHIS, diminuição do percentual de demanda de zero a três salários mínimos nos EHIS (mínimo 30%). Ao longo do tempo, com maior peso, essas mudanças, no sentido a atender interesse do mercado imobiliário, vão ocorrendo conforme houve alterações no quadro político que governa a cidade.

Importante aqui destacar a avaliação feita por Lício Lobo Jr. (2016). O entrevistado lembra que Diadema tem o FUMAPIS, que funciona como um Conselho de Habitação, e que no início, desde sua criação, em 1991, e durante a década de 90 havia um ensaio de tentar organizar a demanda através do debate político via conselho do fundo, período em que o conselho foi objeto de uma disputa política, em que vários atores, várias organizações, o conjunto do movimento popular da cidade reconhecia o FUMAPIS como espaço legítimo de definição e organização da política, período no qual as eleições para o conselho eram muito disputadas. Lobo recorda que o espaço começa a deixar de ser disputado após os anos 2000, aos poucos foi se esvaecendo.

Conforme Lobo, a dinâmica da participação popular em Diadema não estava restrita ao FUMAPIS. Afirma que isso é importante para fazer um balanço: “A minha impressão é que muito do fenômeno da demanda organizada passou por fora do FUMAPIS, ele não captou tudo, não só não captou, como não foi a única via de atendimento das demandas”. Embora Lobo reconheça a importância do papel do FUMAPIS, avalia que o movimento de Diadema tem uma capacidade de organização maior de demanda, ou seja, de pressão política.

Não foi raras vezes que pressionasse em grande medida, legitimamente, por fora do FUMAPIS e ter essas suas demandas atendidas, então o que o FUMAPIS foi? Foi uma tentativa de gerar ou induzir um processo mais organizado de articular as duas pontas da coisa: a receita e a despesa, digamos assim, o fundo em si é um fundo que tenta captar recursos e aí abre um parêntese: também grande parte dos recursos da habitação que não passava pelo formato não era contabilizado no FUMAPIS, parte sim, mas grande parte não, grande parte, por exemplo, dos recursos agora no último período de financiamento da Caixa, é uma coisa paralela, recurso externo grande, parte do recurso externo dos últimos dez ou quinze anos, grande responsável, talvez de 70 a 80%, do aporte financeiro para produzir unidades habitacionais era uma rubrica que não passava pelo fundo. O fundo é basicamente recurso municipal, recurso próprio que tinha uma expressão maior no começo da política e foi se reduzindo proporcionalmente ao longo do tempo. (Entrevistado Lício Lobo, 2016).

Sobre a delimitação das AEIS pelo município, podemos pontuar mais aspectos positivos do que negativos. Quanto aos aspectos positivos, pode-se afirmar que efetivamente

ocorreu aumento da oferta de moradia para a população de baixa renda na cidade, onde, segundo dados municipais, mais de 15.000 famílias foram atendidas em HIS do município ou de associações, o que gerou aumento da oferta de empregos e da circulação de mercadorias decorrentes dos novos empreendimentos habitacionais; mais de 80% das favelas foram urbanizadas e encontram-se ainda urbanizadas; incentivou o fortalecimento da autonomia e organização do movimento de moradia; e criou a possibilidade de população excluída do mercado ter acesso à terra urbana.

Sobre problemas avaliados na delimitação das AEIS no município, esses decorrem em função da capacidade administrativa de acompanhamento, visto que ocorreu a apropriação de parte dos benefícios do instrumento pelo mercado imobiliário (sem atender a demanda de baixa renda), a produção do espaço urbano com baixa qualidade ambiental em unidades autoconstruídas e o esgotamento de terrenos vazios, que constituem uma pequena parte do território do município bastante adensado.

O Plano Diretor de Diadema de 1994 é um marco, porque surgiu anteriormente ao Estatuto da Cidade, que foi criado em 2001. Já em 94, ele trabalhava com essa ideia das áreas de interesse social e o interessante é que não era uma coisa artificial. Isso já era um produto de uma política habitacional que vinha sendo desenvolvida aqui em Diadema, já desde a década de anterior, desde 1983, na década de 90 calhou de existir uma demanda organizada, a demanda de aluguel que não a de favela, mas é uma população que está demandando habitação na cidade, população de baixa renda, numa cidade de alta densidade demográfica. Uma demanda muito grande, uma pressão política e social muito grande, que gerou ocupações de terra no final da década de 80, começo da década de 90 e gerou esse movimento, o movimento que demandava construção de uma Política Habitacional. Em 94, o Plano Diretor incorporou essa ideia das áreas de interesse social [...]. A ideia inicial era uma reserva de terra, tinha uma pretensão em induzir a redução do preço da terra, isso acabou não acontecendo, mas o que aconteceu é que as associações se organizaram e começaram a demandar ou a comprar terrenos, muitas por conta própria e em outras situações em parcerias com a prefeitura para viabilizar os empreendimentos. [...] criou uma tradição na cidade: o modo de organização, esse modo das associações de moradia que se multiplicaram cada uma com a sua característica, com perspectivas políticas por vezes diferentes [...] pelo menos dez associações tiveram protagonismo grande e dialogaram com essa ideia do Plano Diretor. Então, nas sucessivas revisões do Plano Diretor, por exemplo, desde 94 passando por 2001 [...] e depois várias revisões parciais sempre dialogaram com uma demanda, uma pressão do movimento para ampliar o estoque de AEIS. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

Além da delimitação das AEIS, as revisões do Plano Diretor em Diadema instituíram outros importantes instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, ou seja: (i)

Parcelamento, Edificação ou Utilização, compulsórios nos imóveis delimitados como Imóveis Não Edificados e Subutilizados; (ii) Direito de Preempção, que atribui ao município a preferência de compra de áreas delimitação como interesse social; (iii) Consórcio Imobiliário, quando o proprietário transfere ao Poder Executivo Municipal seu imóvel e, após a realização das intervenções, recebe como pagamento parte do imóvel devidamente utilizável para fins diversos; e (iv) Outorga Onerosa do Direito de Construir, que consiste na hipótese da utilização do potencial construtivo ser concedida acima do índice de aproveitamento mediante contrapartida financeira prestada pelo proprietário do imóvel (valor econômico a ser pago ao poder público).

Embora o município mantenha os compromissos firmados no PLHIS, que condicionariam suas ações em quatro linhas programáticas (requalificação, provisão habitacional, urbanização de favelas e regularização fundiária), desde 2009, com a chegada do programa MCMV, a estrutura administrativa da Secretaria de Habitação está voltada quase que na sua totalidade à implantação dos projetos do MCMV. Porém, como podemos avaliar de acordo com os números da tabela abaixo, a política urbana não consegue direcionar para que na sua maioria os empreendimentos habitacionais sejam destinados para Habitação de Interesse Social.

Tabela 04- Empreendimentos Habitacionais Aprovados ou em Análise

TIPO DE EMPREENDIMENTO	Nº de Empreendimentos	Nº de unidades
EHIS MCMV de 0 A 03 S/M	09	1.894
EHIS MCMV Entidades de 0 A 03 S/M	5	688
HIS PAC Urbanização de 0 a 3 S/M	1	204
EHIS Associação de 03 A 06 S/M	1	168
EHIS MCMC de 03 A 06 S/M	7	1.183
EH acima de 07 S/M	24	6.789
TOTAL	46	10.926

Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema, 2015.

Os dados mostram que dos 46 empreendimentos habitacionais (10.926 unidades) que se encontravam aprovados ou em processo de aprovação, em 2015, apenas 23 empreendimentos, ou seja, 4.137 unidades habitacionais estavam destinadas a atender o déficit habitacional da cidade, das quais somente 2.786 unidades, destinadas ao déficit prioritário de 0 a 3 salários mínimos, o que nos leva a concluir que a política urbana, seja pela fraqueza de instrumentos, ou pela pressão do mercado imobiliário, além de não direcionar o atendimento habitacional para o déficit apontado no PLHIS, continua utilizando o pequeno parque de terrenos disponíveis para empreendimentos destinados ao mercado

imobiliário e lucro das empreiteiras. Com o MCMV, estes agentes assumem forte papel na definição de demanda e força de pressão frente aos poderes executivo e legislativo.

Diadema até participou e teve um protagonismo grande na participação, principalmente na União de Movimento de Moradia. Diadema tem uma representatividade forte, até participou da demanda que depois gerou o Minha Casa Minha Vida Entidades. Participou da interlocução desse debate que eu acho que foi “meio débil” que vai gerar o Minha Casa Minha Vida Entidades, que vai dar certo grau de autonomia, mais liberdade para favorecer que os movimentos sociais de forma um pouco mais autônomos acessem o programa, segundo as suas especificidades, mas o MCMV Entidades atende 1% da demanda do Minha Casa Minha Vida, ou seja, sempre foi muito residual e agora depois aí do golpe do Temer... Ele tá querendo acabar mesmo com essa vertente do Minha Casa Minha Vida Entidades. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

Pelo MCMV Prefeitura, demanda zero a três salários mínimos, foram construídas 1.032 unidades, nesse processo, a demanda prioritária ligada ao Plano Local de Habitação teve que ser encaixada nos critérios do cadastro público do MCMV, para o qual teve uma inscrição de 24.000 famílias (do total de 1.032 unidades, somente 600 unidades foram direcionadas para a demanda aberta¹³⁵).

No projeto Minha Casa Minha Prefeitura (0 a 3 salários mínimos), as pessoas do município se inscreveram, foram selecionadas e foi um processo bem intenso de seleção de famílias, em que teve mais de vinte mil candidatos para 500 vagas. Mas esse processo, que foi coordenado pelos profissionais, vamos dizer, da Secretaria da Habitação, principalmente pelos assistentes sociais, depois se perdeu no trabalho social, quando contratou as empresas terceirizadas para realizar o trabalho. Então a gente percebe isso diferente do PAC que era o antes e também no FNHIS onde eu atuei mais, a gente tinha uma interação melhor com a população. (Entrevistada Nádia Guardini, 2016)

A assistente social de Diadema Nádia Guardini relata sobre o esforço da equipe técnica do trabalho social para a licitude do processo de seleção e fala da diferença da formatação dos projetos do PAC urbanização, anteriores ao MCMV.

Pelos projetos do PAC a remoção de famílias era para local próximo deles ou no próprio local que eles moravam, eles eram removidos temporariamente, feita a intervenção e construídas as unidades habitacionais, eles voltam para a mesma comunidade. No Minha Casa Minha Vida não, as famílias vêm de diferentes regiões para uma área que não conhece, então tem toda aquela dificuldade de transferência de escola, de tratamento médico então e tem mudança de vizinhança [...]. Tanto que a seleção das famílias foi por sorteio, que é uma das condicionantes da Caixa para o Minha Casa Minha Vida, que não dá para

¹³⁵ Demanda aberta a cadastro público conforme regras do programa, não restrita àquelas famílias levantadas como déficit prioritários no PLHIS (risco e desadensamento para urbanização).

ter escolha de vizinhança como era feito em Diadema antes. (Entrevistada Nádia Guardini, 2016)

Em 2016, o município de Diadema, operava 17 contratos firmados com o Governo Federal: 4 contratos pelo PAC PPI Favelas UAS- Urbanização de Favela Naval, Urbanização Manancial Sítio Joaninha/Caviúna, Urbanização Manancial Joquei/Carapeba e Urbanização Gazuza; 1 contrato pelo PAC para elaboração de projetos do Complexo Marilene (plano de bairro); 4 contratos no âmbito do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) para Urbanização do Complexo Santa Elizabete, Complexo Beira Rio, Urbanização e provisão Pau do Café e Urbanização e Provisão Yamberê; 1 contrato para atendimento à demanda levantada no mapeamento de áreas de risco geotécnico ou por enchentes no PMRR (Programa Municipal de Redução de Risco); 2 contratos para Regularização Fundiária de Assentamentos Informais.

Tabela 05- Contratos da Prefeitura com o Governo Federal/2016

Contratos Governo Federal	Nº UHs Provisão	Urbanizada nas áreas	regularizadas	Total família
PAC Urbanização - Favela Naval	413	287	700	700
PAC Urbanização- Manancial Joaninha/Caviúna	370	325	695	695
PAC Urbanização Joquei/Carapeba	0	1.589	1.589	1.589
PAC Urbanização Gazuza	360	1.713	2.773	2.773
PAC projetos Complexo Marilene (plano de bairro)	Projeto	Projeto	Projeto	1.200
FNHIS Urbanização Complexo Sta Elizabete	360	196	556	556
FNHIS Urbanização Complexo Beira Rio	305	473	778	778
FNHIS Urbanização/Provisão Pau do Café	154	0	154	154
FNHIS Urbanização e Provisão Yamberê	48	150	150	150
Regularização Fundiária 19 áreas urbanizadas	0	-	-	730
MCMV Prefeitura para 0 a 3 SM Gema	232	600	832	832
MCMV Prefeitura para 0 a 3 SM Portinari	200	0	100	100
MCMV Prefeitura para 0 a 3 SM Alda	40	60	100	100
MCMV Prefeitura para 0 a 3 SM Yamagata	200	500	700	700
MCMV Prefeitura para 0 a 3 SM Mazzaferro	360	50	440	440
Obras do Programa de Redução de Risco- envolve famílias já atendidas pelo programa de urbanização	-	-	-	-
TOTAL	3.042	5.943	9.567	11.497

Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema, 2016.

São cinco contratos pelo MCMV Prefeitura para 0 a 3 salários mínimos: Conjunto Habitacional Gema, Conjunto Habitacional Portinari, Conjunto Habitacional Alda, Conjunto Habitacional Yamagata e Conjunto Habitacional Mazzaferro. O contrato de obras de risco atenderá levantamento e ações previstas pelo Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR). Importante destacar que todos os projetos configuram ações de obras e regularização fundiária, na perspectiva de promoção da regularidade urbanística e fundiária das ocupações, assim como, ações de trabalho social e desenvolvimento comunitário.

Pelos contratos de Urbanização, Requalificação e Regularização, assinados antes do MCMV, são atendidas 9.325 famílias. Para viabilizar a urbanização, será concluída a construção de 3.042 unidades habitacionais, incluindo MCMV destinado para urbanização, serão beneficiadas com regularização fundiária 11.497 famílias. Nádia Guardini salienta sobre a demora e dificuldade do processo de regularização fundiária.

Há muita dificuldade das prefeituras conseguirem regularizar, é um processo muito demorado. Envolvendo processo de desapropriação de uma terra, de regularização do terreno. Aqui em Diadema, acho que o usucapião é uma coisa que passa longe, mas que poderia ser um instrumento interessante. (Entrevistada Nádia Guardini, 2016).

Lobo afirma que, por opção política do último governo, há um esvaziamento do FUMAPIS e dos espaços de interlocução de participação popular, ocorre um funcionamento institucional, mas sem o peso anterior. Ele avalia que, o papel desses espaços passa por um processo de redefinição global e funciona como um “trampolim” político, distante da legitimidade necessária. Nesse sentido Manoel Boni também nos trouxe seu balanço dos espaços de controle social do município.

Desse orçamento participativo nós andamos participando no começo com maior efervescência, bem mais animados, mas quando nós conseguimos aprovar alguma coisa lá dentro, não saía, saía só para os amigos, por causa da divergência. Então é uma questão formal, demagógica, formalidade e hoje muito mais do que antes. Hoje o conselho participativo virou um palanque de campanha eleitoral. Na cidade de Diadema também tem outro conselho que eu acho que tem uma melhor participação, funciona melhor, que é o FUMAPIS, moradia habitacional de baixa renda. Ele tem uma participação melhor, alguns financiamentos para algumas obras, há uma disputa do movimento lá dentro, coloca a prefeitura na parede. (Entrevistado Boni, 2016)

A trajetória de Diadema remete ao desafio de verificar uma cidade que há tempos apresenta a expressão da moradia como uma das questões central para os problemas sociais existentes na cidade. Região demasiadamente adensada com indicadores de qualidade de vida que ainda sinalizam para a necessária continuidade da urbanização e requalificação de trechos ainda segregados e de baixa relação com o contexto urbano.

Momentos de avanços e retrocessos são facilmente verificados no resgate histórico e também nos depoimentos. Os avanços significaram a forte presença do movimento organizado na cidade, a continuidade de uma política voltada para a urbanização e para o investimento em políticas sociais e, ainda, a responsabilidade da implementação de instrumentos urbanísticos que “mexem” com a distribuição do solo urbano, a exemplo as

AEIS desde 1994. Demarcam-se recuos, em determinados momentos de composição de poder na cidade que interferiram na vontade política do governo local.

3.3 São Bernardo do Campo: Experiência urbana e habitacional

O município de São Bernardo do Campo está inserido na Região do Grande ABC e limita-se a Leste com Santo André; a Nordeste, com São Caetano do Sul e Diadema; a Sul, com Cubatão e São Vicente; e, a Norte e Oeste, com São Paulo.

Figura 15 - Foto Aérea de São Bernardo do Campo



Fonte: Acervo Prefeitura de São Bernardo do Campo, 2010.

Contando com uma superfície de 407,10 km², o Município de São Bernardo do Campo apresenta uma parcela considerável de seu território, ou 72%, em áreas de proteção ambiental sendo que, destas, 52,30%, em zona de proteção aos mananciais hídricos (212,94 km²), dos quais 75,82 km² (19%) são compostos por uma parte da Represa Billings e 18,70% correspondendo à área de proteção da Serra do Mar. A zona urbana do município corresponde 29,2% de seu território (118,74 km²), a zona rural 52,2 % (212,54 km²), o Grau de Urbanização, todavia aponta 98,26% de seu território.

De acordo com dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social da Cidade de São Bernardo do Campo (2012), o município de São Bernardo possui expressiva relevância na Região Metropolitana de São Paulo. Ocupa a décima posição no ranking de economia municipal do País, segundo o IBGE (no estudo “Produtos Internos Brutos dos municípios brasileiros”, de 2008).

A potência econômica do município decorre em grande parte da concentração histórica de atividades industriais locais, sobretudo, a automobilística. O território municipal tem a peculiaridade de possuir mais da metade de seu território localizado em Área de Proteção Ambiental (APP) e é entrecortado por importantes rodovias que o conectam aos principais centros urbanos do sudeste brasileiro.

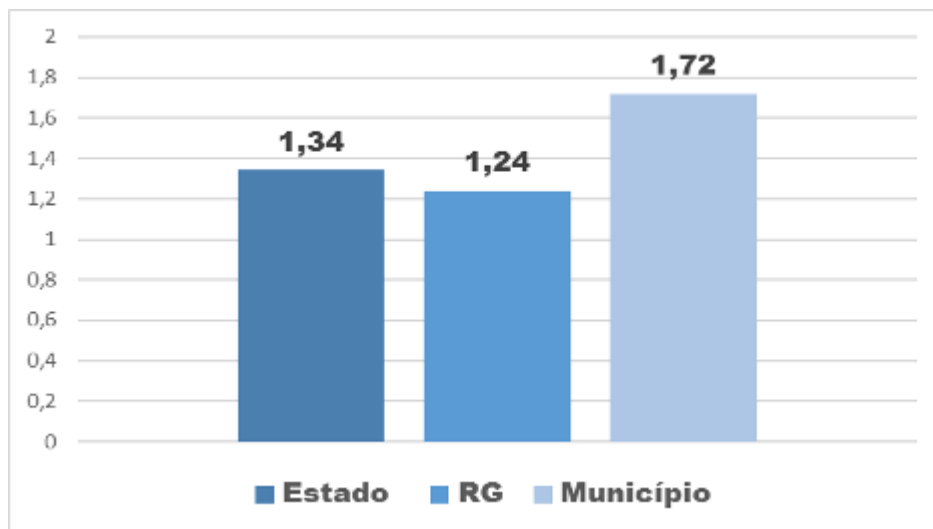
A cidade de São Bernardo do Campo formou-se no intrincado processo de ocupação da região situada entre São Paulo e as matas da Serra do Mar. Historicamente, conforme tradição oficializada no século XX, a idade de São Bernardo é contada a partir de 1553, data da fundação da Vila de Santo André da Borda do Campo por João Ramalho. Na época da fundação de Santo André da Borda do Campo, e da área que seria o município de São Caetano do Sul, adquirida por monges beneditinos, houve a concessão de uma sesmária a Antônio Pinheiro da Costa, denominada São Bernardo, em 1728.

Com o crescimento populacional e o aumento da atividade econômica, tornou-se sede de distrito da ex-vila de São Bernardo (atual Santo André), criada em 12 de março de 1889, e assumiu lugar de destaque entre as localidades com a passagem da Estrada de Ferro São Paulo Railway em suas proximidades. Adquiriu autonomia municipal em 30 de novembro de 1944, marcando o período em que São Bernardo iniciaria a sua escalada de industrialização, que culminaria com a instalação do maior parque automobilístico do País nas décadas de 1950 e 1960.

A contínua evolução do processo de urbanização criou na região norte de São Bernardo um nível de conurbação cujos limites municipais não apresentam mais descontinuidade com a mancha urbana da Região Metropolitana de São Paulo. A taxa geométrica de crescimento é de 1,72a/a, com crescimento acima da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e do Estado de São Paulo.

Conforme dados no gráfico apresentado:

Gráfico 06 - Território e População Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População- 2000/2008. Estado, Região Metropolitana de São Paulo e Município de São Bernardo



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/ Fundação Seade, 2008.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social da Cidade de São Bernardo do Campo (2012) destaca alguns fatores que dificultam o desenvolvimento de Programas de Urbanização de Assentamentos Precários na cidade como um todo.

Um dos fatores destacados diz respeito ao fato de que parte da população habita em condições extremamente precárias. Pelas características de baixa renda familiar, esta parte da população encontra dificuldade de adesão aos programas habitacionais ofertados pelo mercado imobiliário convencional e também não encontra alternativa de inserção nos programas públicos de oferta de moradias por terem, até agora, uma disponibilidade subdimensionada em relação às grandes demandas que foram geradas e pela escassez dos recursos em investimentos públicos para o setor habitacional.

Quanto à urbanização e infraestrutura urbana, parte da população também não se encontra estabelecida em local com condições favoráveis de urbanização, quer pela falta de infraestrutura básica de saneamento, quer pela precariedade das condições de acessibilidade à moradia. Determinadas regiões do município ficaram à margem de uma urbanização convenientemente constituída, face à proibição pela legislação urbanística estadual que impedia a execução destas obras de infraestrutura em áreas de mananciais.

A pressão provocada pela necessidade de morar e o conflito gerado pelo alto custo das moradias nas áreas já urbanizadas do município provocaram uma série de invasões

ilegais de áreas que nunca foram disponibilizadas para a função da habitação, gerando, com isso, diversos assentamentos humanos totalmente precários, localizados em diferentes regiões não dotadas da necessária infraestrutura.

Além da carência de toda infraestrutura necessária, os locais de fixação não se apresentam em condições físicas para suportar assentamentos por serem áreas de risco, ou seja, lugares onde as características físico-territoriais geomorfológicas determinantes inviabilizam qualquer assentamento. A mobilidade e o crescimento da população, pelo processo vegetativo ou quer pelo processo migratório, têm agravado a questão da carência da infraestrutura de mobilidade, acarretando com isso um maior consumo dos tempos necessários aos deslocamentos internos e para as travessias ou saídas do município.

A gradativa adequação da malha viária, feita ao longo dos anos, não se mostrou suficiente sequer para comportar o crescimento vegetativo da população e o crescimento quanto ao número de veículos em trânsito nas áreas municipais. Resulta, portanto, agravado, todo o sistema de mobilidade quanto aos fluxos de pessoas e de veículos.

Quanto ao ambiente natural e urbano, a pressão antrópica gerada pelos fluxos de migração de população, adicionada pela facilitação dos vetores de penetração gerados pelas vias de acessibilidade aos locais, provocaram, na região dos mananciais, ocupações irregulares desprovidas de quaisquer intervenções municipais mitigadoras, mesmo porque, se encontravam impedidas por lei.

Ambientes naturais foram ocupados irregularmente, desequilibrando os ecossistemas locais principalmente nas áreas da Bacia da Represa Billings sem contrapartidas mitigadoras de seus impactos. No meio urbano, constatou-se que áreas impróprias para a urbanização, como os morros com acentuadas declividades ou à beira de rios e córregos, foram ocupadas também por assentamentos irregulares, caracterizando ocupações em área de risco.

Na Bacia da Represa Billings, as ocupações irregulares e a falta de redes de coleta e tratamento de esgotos contribuíram para aumentar ainda mais a poluição da represa já impactada pelas ações de reversão do fluxo do Rio Pinheiros, sendo essas as maiores causas da poluição adicionada. A progressiva poluição da Represa Billings foi reduzindo o potencial da utilização turística de toda essa região.

A crise do setor produtivo industrial, o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista de substituição de importações provocou, em todo ABC, uma crise estrutural do setor produtivo com impactos na oferta de emprego e renda para toda região.

Boa parte da população que migrou para a cidade em função das anteriores ofertas de emprego e renda viu-se excluída a partir da drástica redução da oferta de empregos na produção industrial e passou a constituir uma massa de população carente de ofertas de oportunidades de trabalho, estabelecida no município.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de São Bernardo do Campo indica que existiam 272 assentamentos precários, entre favelas e loteamentos irregulares, dos quais 43% só necessitavam de regularização fundiária. De 155 favelas mapeadas, 12 eram objeto de projetos integrados de urbanização e regularização fundiária. Segundo os dados da FJP (2005), o Déficit Habitacional Básico em São Bernardo do Campo, ou seja, aquele que representa a necessidade de novos domicílios é de 14.591 moradias e o número de domicílios vagos¹³⁶ era de 24.974.

Conforme histórico, a prefeitura de São Bernardo do Campo iniciou as intervenções em favelas no final da década de 1980. A exemplo de Diadema, porém em menor escala, interveio nos assentamentos com obras de melhorias. Promoveu também a regularização fundiária, baseada na outorga da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU).

Nesse primeiro período, as intervenções em favelas eram coordenadas pela Secretaria de Promoção Social, que articulava as ações do Departamento de Água e Esgoto (DAE) e obras de melhoria na pavimentação e drenagem, que eram executadas pela Secretaria de Serviços Urbanos, por meio de administração direta, que contava com máquinas e caminhões fornecidos por contrato por empresa de terraplenagem.

A partir de 1989, com a eleição do prefeito Maurício Soares, do Partido dos Trabalhadores, a questão habitacional passou a contar com nova estrutura institucional, com a criação da Coordenadoria de Habitação, dirigida pelo arquiteto Luiz Finger mann, que havia implantado o programa de Urbanização de Favelas em Diadema. Finger mann comandou a Coordenadoria de Habitação até 1992 e promoveu processos de urbanização de forma semelhante aos praticados por Diadema, apoiado por uma pequena equipe de arquitetos e engenheiros, auxiliada por muitos estagiários.

A urbanização de favelas consistia, basicamente, na definição do parcelamento do solo, reordenando a ocupação existente em lotes que variavam de 50m² a 60m², e as vias de acesso formadas por vielas com, pelo menos, 4 metros de largura, seguida de obras de

¹³⁶ Domicílios vagos são as unidades que se encontravam efetivamente desocupadas na data de referência do censo demográfico.

infraestrutura e saneamento. A urbanização de favelas foi caracterizada pela implantação de infraestrutura nas áreas públicas ocupadas e a garantia da posse da terra aos seus moradores foi consubstanciada pelas leis que outorgaram a Concessão do Direito Real de Uso.

Entre as áreas atendidas nessa época, estão os setores 1, 3, 4, 6, 8 e Novo Parque, pertencentes ao Parque São Bernardo, Pai Herói, Sítio Bom Jesus, Pedreira, Jesus de Nazaré, Boa Vista, Santana e Jardim Calux. Em 2004, esses núcleos eram habitados por cerca de 7948 famílias.

Foram editadas 11 leis de concessão entre 1986 a 1990, específicas para cada assentamento de áreas públicas, beneficiando cerca de 1.320 famílias. Observa-se a preocupação com definição de parâmetros mais rígidos nas primeiras edições destas leis, que foram simplificados a partir da Lei 3.101, terceira da série.

Figura 16- Vista panorâmica do Parque São Bernardo



Fonte: Acervo da Prefeitura de São Bernardo Campo, 2014.

A primeira lei de CDRU, instituída pela Lei nº 2.800 de 1986, definia os seguintes parâmetros: as construções deveriam ter pelo menos duas fachadas voltadas para áreas livres dos terrenos, os lotes deveriam ter entre 60 a 75m²; vias de acesso de veículos com no mínimo 5m de largura e vias de pedestres com no mínimo 4m de largura; uso misto comercial permitido, desde que o uso residencial fosse predominante. A lei estabelecia também que construções novas e ampliações ou reformas deveriam ser aprovadas pela prefeitura e que os lotes deveriam ser destinados ao uso residencial unifamiliar.

Já a partir da Lei 3.101, 1988, art. 7º, as regras de ocupação do terreno ficaram reduzidas a apenas uma cláusula, que determinava que as reformas e ampliações deveriam passar por aprovação na prefeitura, que teria a prerrogativa de tolerar “as que não se enquadrarem na legislação urbanística e edilícia vigente, desde que respeitadas as normas de segurança e higiene necessárias ao uso residencial”. A Lei 3.449 de 1990 foi a última de Concessão do Direito Real de Uso promulgada por São Bernardo do Campo.

De 1993 a 1996, a gestão municipal não deu prioridade para a questão habitacional e apenas concluiu as intervenções em favelas em andamento, interrompendo o programa. Somente em 1997, foram retomados os investimentos voltados ao combate ao déficit habitacional, principalmente na busca de recursos externos para intervenções em projetos habitacionais e de urbanização de favelas, período em que foi criada a Secretaria de Habitação e Meio Ambiente. Passou-se a intervir em áreas que demandavam remoções de moradias, portanto, produção de novas unidades habitacionais.

Em 2000, apoiado pelo Programa Habitar Brasil, foi elaborado o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), primeira iniciativa para diagnosticar o problema habitacional do município. Esse trabalho identificou um déficit habitacional de 30.912 domicílios, em 206 aglomerados subnormais, sendo 68% localizados na área de proteção aos mananciais e 3.079 em áreas de risco geológico-geotécnico. Além disso, o PEMAS fez um levantamento da estrutura organizacional da prefeitura, identificando várias fragilidades, como a inexistência de um fundo municipal de habitação e de órgão de participação popular. O plano se ateve neste diagnóstico e registrou que, naquele período, os investimentos municipais em urbanização e habitação estavam em crescimento e estimava-se que atingiriam 2% da receita em 2000.

Foram elaborados projetos com recursos de programas federais como o Habitar Brasil-BID (Parque São Bernardo, Novo Parque), Pró-Moradia/Morar Melhor (Jardim Silvina-Audi, Jardim Cláudia, Conjunto Habitacional Serra do Mar). O governo estadual também estabeleceu convênio com a prefeitura para urbanizar áreas ocupadas de propriedade do estado (DER e Vila Ferreira). Segundo dados da Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, esses projetos deveriam atender a 16.716 famílias pelos programas de urbanização. Nesse período foram projetadas construções de 6.137 unidades habitacionais, porém mudanças políticas acabaram por comprometer essas metas.

Nota-se, portanto, uma evolução, com diversificação de investimentos, com o envolvimento dos três entes federativos na aplicação de recursos para urbanização de favelas, combinados com a produção habitacional, na política de habitação de São Bernardo do Campo, entre 1997 a 2003.

Em 1999 foi aprovada a Lei 4.803, que dispunha sobre parcelamento de solo e criava setores especiais de urbanização no município. Tinha como finalidade, entre outras, recuperar áreas degradadas do município. Essa lei dividiu o território de São Bernardo em área urbana e área de conservação e preservação. Na área urbana de recuperação ambiental e

na área urbana de ocupação vocacional, foram demarcados setores de interesse institucional, de patrimônio urbano e ambiental e de urbanização específica.

O Setor Especial de Urbanização Específica foi definido como: “áreas destinadas ao desenvolvimento e regularização de assentamentos urbanos”. Trata-se, portanto, de criação de ZEIS com outra nomenclatura.

Em 2006, a Lei 5.593, que trata do Plano Diretor do município, criou as ZEIS, no entanto, o artigo 156 dispunha sobre a obrigatoriedade de o executivo encaminhar, para a aprovação na Câmara Municipal, uma lista de projetos de lei para a regulamentação de todos os instrumentos de política urbana, inclusive o das ZEIS, mantendo-se a legislação existente em vigor até a aprovação das leis específicas. Entende-se, portanto, que os Setores Especiais de Urbanização Específica permaneceram até a aprovação da Lei 5.959 de 2009, quando as ZEIS foram finalmente regulamentadas.

Além da delimitação das ZEIS, as revisões do Plano Diretor de São Bernardo do Campo instituíram outros importantes instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, seja: (i) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios nos imóveis delimitados como Imóveis Não Edificados e Subutilizados; (ii) Direito de Preempção, que atribui ao município a preferência de compra de áreas de delimitação como Interesse Social; (iii) Consórcio Imobiliário, quando o proprietário transfere ao Poder Executivo Municipal seu imóvel e, após a realização das intervenções recebe como pagamento parte do imóvel devidamente utilizável para fins diversos; e (iv) Outorga Onerosa do Direito de Construir, que consiste na hipótese da utilização do potencial construtivo ser concedida acima do índice de aproveitamento mediante contrapartida financeira prestada pelo proprietário do imóvel (valor econômico a ser pago ao poder público).

Então eu acho que dois grandes instrumentos a gente trouxe pra mais perto, concretizou mais as ZEIS e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória. As ZEIS já existiam no plano de 2006, mas o plano de 2006 muito mais reconhecia as ZEIS1, quer dizer, os assentamentos precários existentes, criavam as ZEIS2, que é como a gente chama hoje as ZEIS de vazio. Então existia pouca terra vazia reservada para a produção habitacional e nem todas as favelas também estavam mapeadas como ZEIS. Então nós fizemos um intenso levantamento [...], foi muito interessante porque o PLHIS foi sendo construído mais ou menos nesse período, então o mapeamento dos assentamentos precários, que a Secretaria da Habitação fez, foi a fonte que utilizamos para mapear as ZEIS1, que são as ZEIS ocupadas, correspondentes antes aos assentamentos precários e para as ZEIS2 fizemos todo um levantamento cadastral e com base nesse levantamento cadastral de imóveis vazios inutilizados, nós fomos a campo e vistoriamos, levantamos o máximo

possível de informações cartorárias pra delimitar essas ZEIS de vazio que foram em muito maior quantidade de terras vazias delimitadas como ZEIS, com relação ao Plano Diretor anterior. Nesse sentido a gente também fez um “link” com o PLHIS para definir a necessidade de terra para atender o déficit. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016).

Foram também previstos os seguintes instrumentos de Regularização Fundiária: (i) usucapião especial de imóvel urbano; (ii) concessão do direito real de uso, individual ou coletiva; (iii) concessão de uso especial para fins de moradia, individual ou coletiva; (iv) desapropriação e cessão de posse; (v) compra e venda de imóveis; (vi) Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS; (vii) demarcação urbanística; e (viii) legitimação da posse; (ix) usucapião urbano, individual e coletivo; (x) direito de superfície; (xi) compra e venda¹³⁷; (xii) legitimação da posse; e (xiii) gestão integrada da política de regularização fundiária.

A cidade de São Bernardo do Campo tem captado recursos federais para concretizar a política habitacional do município, destinados à promoção da urbanização integrada de assentamentos precários e produção habitacional, cujo objetivo principal é assegurar o direito à moradia adequada e a eliminação dos fatores de riscos às famílias residentes nos assentamentos precários selecionados para a intervenção.

Nesta direção, o ano de 2009 marca um período de grandes avanços para o município. Importa ressaltar o início do processo de estruturação da Secretaria Municipal de Habitação e de sua Política Habitacional de Interesse Social (PHIS), como forma de qualificar o município e fornecer instrumentos de planejamento capazes de suportar os desafios enfrentados pelo poder público na tarefa de concretizar o direito constitucional à moradia para as famílias de baixa renda e/ou em situação de vulnerabilidade.

Quando cheguei aqui, eu fiquei abismada com o nível de exclusão social, de miséria, de miséria de muitas famílias nas áreas que a gente começou a ter atuação, principalmente, nas áreas mais vulneráveis, nas áreas de risco [...]. E exatamente nas áreas periféricas a gente viu situações que eu não via mais em Santo André e que as gestões anteriores, governos anteriores não fizeram questão nenhuma de mostrar isso para o município. Então as pessoas não conheciam a sua realidade, a realidade ela estava escondida, porque não havia interesse nenhum em cuidar delas, resolver os problemas. (Entrevistada Márcia Gesina, 2016)

¹³⁷ Diz respeito à alienação firmada por instrumento, público ou particular, de compra e venda poderá ser subsidiada pelo Poder Público Municipal, de acordo com a capacidade de pagamento da família beneficiada nos Programas de Regularização Fundiária Sustentável, de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários ou de Produção Habitacional deste município.

A maior prioridade foi a urbanização integrada e a solução de áreas de risco com a produção habitacional casada, o déficit era quantitativo, associado a assentamentos precários. Dessa forma, o maior volume de investimento entre 2009/2016 foi para a urbanização integrada dos assentamentos precários que eram consolidáveis, atendidos pelo programa de urbanização. Foram entregues quase cinco mil unidades vinculadas ao déficit qualitativo dentro de assentamento precário. No programa de regularização fundiária foram priorizados os assentamentos que podiam ser regularizados sem precisar de obra, o que somava cento e dezenove, do total de duzentos e sessenta e um.

O trabalho que nós fizemos em todos os projetos, da aproximação com as famílias, de ouvir essas famílias, de garantir que todo o processo que nos fizessemos nós discutíssemos com eles, nós demos abertura, o que era diferente antigamente, a abertura para que eles discutissem com a gente os critérios de prioridades, a forma como a gente fez toda essa discussão com eles, de escolha das unidades habitacionais, deles estabelecerem os critérios, de não ser sorteio, de ter uma forma mais democrática. (Entrevistada Márcia Gesina, 2016)

Por meio de parte da produção habitacional por déficit qualitativo, foi atendido um pequeno percentual de famílias que já estavam no auxílio-aluguel, que não estavam vinculadas a assentamentos precários com projetos, e que foram atendidas na ordem temporal. Em 2009, havia família em auxílio-aluguel¹³⁸ desde 2007 e de 2008. Até 2016, foram atendidas estas primeiras e iniciou-se o atendimento das famílias abrigadas a partir de 2009, atendidas pela operação guarda-chuvas¹³⁹, mais de 1.000 famílias. Uma prioridade de governo foi buscar sanar e eliminar o problema do risco a partir das recomendações do Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR), elaborado em 2010.

As ações foram debatidas e priorizadas a partir do Plano Plurianual (PPA), a temática da participação também desponta neste período como importante ferramenta de envolvimento da população na gestão pública.

Aqui em São Bernardo tem uma coisa um pouco diferente: a gente tem movimentos de bairro muito organizados, mas que não têm uma atuação clássica do movimento de moradia que se relaciona com o Minha Casa Minha Vida e com a disputa de terra [...]. Os movimentos que reivindicam atendimento habitacional pelo MCMV são na grande maioria de Diadema

¹³⁸ O auxílio-aluguel é transferido através do programa renda-abrigo (lei municipal nº 6289/2013) para possibilitar, em caráter emergencial e transitório, habitação a moradores de baixa renda do município, mediante a concessão de benefício pecuniário para locação de imóvel residencial.

¹³⁹ Operação Guarda Chuvas - é o plano emergencial que o município elabora em atendimento à legislação federal 12.608/2012 para a organização de ações preventivas e protetivas de defesa civil para o período de chuvas, de 01 de dezembro a 15 de abril.

e um de Santo André [...], temos um movimento de bairro forte, organizado que é demanda do orçamento participativo e que demanda a solução de suas necessidades habitacionais que não necessariamente é produção de novas unidades, dois de Santo André. [...]. Daqui mesmo temos o MSTU. (Entrevistada Tássia Regino, 2016).

O nosso Movimento ele é entidade. Então ele buscou o Minha Casa Minha Vida Entidades. O nosso movimento tem habilitação na Caixa Econômica Federal, então o MSTU pode comprar um terreno e colocar no nome dele até construir. A gente tem duzentas famílias que está no empreendimento da cooperativa, juntamente com o MSTL, o que aconteceu: eles acharam um terreno em São Bernardo, mas eles são de Diadema e aí eles sentaram com o prefeito e falaram que tinha interesse nesse terreno que tem capacidade para oitocentas famílias, e aí o prefeito disse: olha eu cedo para vocês se for quatrocentas famílias de São Bernardo e quatrocentas de Diadema e aí foi onde entrou o MSTU (Entrevistada Luciene, 2016).

O ano de 2010 é marcado pela elaboração de importantes ferramentas estratégicas como o “Mapeamento de Assentamentos Precários e/ou Irregulares” e a formulação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), este último, concebido como instrumento de implementação das ações da Política Nacional de Habitação (PNH) no município para o período 2010-2025. Entre as instâncias de gestão participativa do município, destaca-se também, o Conselho da Cidade e do Meio Ambiente (ConCidade), composto por 20 representantes do poder público municipal e 20 da sociedade civil, e o Conselho Municipal do Orçamento (CMO), formado por 20 membros eleitos regionalmente no município.

O Ministério das Cidades já recomendava naquela época que os municípios montassem conselhos à semelhança do Conselho Nacional das Cidades, quer dizer, conselhos que reúnem várias políticas setoriais que são aquelas às quais o ministério se dedica, que são os programas urbanos ou o uso e ocupação do solo, ordenamento territorial no sentido mais amplo, habitação, saneamento e mobilidade. [...] aqui na nossa discussão interna houve uma proposta de ampliarmos ainda mais o escopo desse conselho, trazendo para ele a questão ambiental [...]. Isso nos pareceu muito importante em função de uma oposição, quase uma oposição, que existe muitas vezes entre os setores da habitação e do meio ambiente no que diz respeito às atribuições dos assentamentos precários, das ocupações na cidade [...], além da vantagem da integração da questão ambiental mais amplamente pra além da habitação, seria o olhar do planejamento buscando se integrar com a questão ambiental. (Entrevistada Claudia Virgínia, 2016).

Então o ConCidade é uma experiência interessante porque todos os projetos que vão para a Câmara passam primeiro pelo ConCidade. Então nós tivemos a oportunidade de discutir lá o Plano Diretor de São Bernardo, as mudanças no Plano Diretor, nós tivemos a oportunidade de discutir a organização urbana, mudanças na legislação ambiental, mudança agora de novo nas áreas de AEIS, mudanças no Plano Diretor, depois emendas de novo sobre algumas permutas. Então é um conselho bastante ativo e eu não percebi no ConCidade de São Bernardo do Campo

a perseguição que nós temos mais na cidade [...]. Em São Bernardo mesmo nós sendo da cidade de Diadema com participação lá dentro dos critérios da lei, nós éramos de igual para igual. (Entrevistado Boni, 2016)

A secretária de Habitação do município, Tássia de Menezes Regino (2016), afirma que o assunto da terra em São Bernardo há muito tempo é central, pontua que a maior expressão da falta de acesso à terra é o fato de que um terço dos domicílios da cidade estão construídos em assentamentos informais.

Segundo Tássia, isto é, em primeiro lugar, consequência da ausência de políticas, mas, em grande medida, é decorrente da ausência do acesso à terra que permita pelos processos autoconstrutivos, pelos processos culturalmente difundidos no Brasil, que as pessoas tenham possibilidade de regular a terra.

Pelas características de São Bernardo do Campo, entretanto, a questão da disputa da terra vai além da disputa propriamente imobiliária. São Bernardo é uma cidade que tem 60% do território grafado como área de proteção de mananciais, o que faz com que, por um lado, você tenha uma porção mais reduzida do território disponível para os usos urbanos normais e, de outro, você faz com que aquela área grafada como área de proteção ambiental, especialmente de proteção dos mananciais, aquela área ali que o mercado não se interessa, vire alternativa de acesso à terra irregular para os mais pobres e mesmo para os que não são tão pobres, mas excluído do acesso do mercado formal, especialmente os trabalhadores assalariados de baixa renda.

Assim, a secretária nos relatou que dentro dessa perspectiva, para pensar a política para habitação foi preciso, em primeiro lugar, dimensionar o que era a terra necessária para responder ao déficit prioritário para o período do plano, e o volume de terra necessária era muito maior do que o município tinha condições de gravar como ZEIS, mais de três milhões de metros quadrados, e então gravamos um percentual bastante importante, para atender o déficit prioritário de zero a três salários mínimos.

Em São Bernardo, antes do Minha Casa Minha Vida, o que contribuiu muito para encarecer o preço da terra foi a intervenção do Rodoanel e a perspectiva de novas redes de infraestrutura, isto demonstra a disputa para as outras funções econômicas [...]. São Bernardo tem sim disputa da terra, e é uma coisa para além da usual, existe muitas funções disputando o mesmo lugar. (Entrevistada Tássia Regino, 2016)

Para articular um processo participativo para “pensar” sobre as respostas ao déficit urbano e habitacional, em São Bernardo do Campo, o Conselho da Cidade foi organizado anterior ao PLHIS.

Segundo Tássia, para o processo de debate com a população a respeito da política habitacional, se constituiu uma instância ampla que era o fórum do PLHIS, que juntava o Conselho da Cidade, o Conselho Municipal do Orçamento, a representação da população no Conselho Municipal do Orçamento e as Comissões de Urbanização e Legalização constituídas. Esse processo iniciou-se com o debate do PLHIS e posteriormente foi ativo na revisão do Plano Diretor.

A gente tinha dois grandes motes no Plano Diretor: um era a questão da habitação e o outro, a questão do desenvolvimento econômico. Por quê? Porque as indústrias estão indo embora, a terra escassa e cara, então reservar a terra também para o desenvolvimento econômico, para empresas de maneira geral, era uma preocupação, mas essa terra é escassa e essa reserva de terra teria que ser aqui na macrozona urbana consolidada, quer dizer, fora do manancial. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016).

O processo de discussão do Plano Diretor foi interessante e produtivo, mas relativo à habitação o debate não trouxe de forma significativa o tema da terra. Ele trouxe muito mais o tema do déficit, propriamente dito; trouxe uma demanda muito forte de urbanização e de regularização naquele momento e, em um segundo momento, a demanda de produção habitacional.

“Eles” (as representações de SBC) tão muito mais associados às demandas do seu território, território que eles hoje já ocupam, do que à demanda de novas moradias. Seria importante, tanto pela necessidade como pela importância, que os movimentos tivessem mais relação com a cidade. (Entrevistada Tássia Regino, 2016).

Hoje o meu dia está sendo muito mais liderado pelos movimentos de fora do que pelos daqui. Pelos de fora que têm que cumprir a regra da cidade, que é no máximo 25% da população de empreendimentos pode ser de fora da cidade, empreendimentos de faixa um. Entendendo que vai ter ação do governo, subsídio do governo, política pública do governo, esses precisam ter pelo menos 75% da demanda da cidade. (Entrevistada Tássia Regino, 2016)

Na última revisão do Plano Diretor, em 2015, São Bernardo gravou outros dois instrumentos sucessivos às ZEIS, que foram o Parcelamento ou Edificação Compulsória (PEUC) e o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo. Todas as áreas que

estão fora de mananciais que são ZEIS de vazios já eram notificadas pelo PEUC e já passava a vigorar o IPTU Progressivo se os proprietários não atendessem ao PEUC.

Todas as áreas que estão fora de mananciais, que são ZEIS de vazios já foram notificadas pelo PEUC e já passa a vigorar o IPTU progressivo no tempo se eles não fizerem o PEUC, mas nesse momento o “cara” tá fazendo conta, tá contando que ele ainda tem chance de mudar essa decisão, tá contando que com outro governo isso muda. (Entrevistada Tássia Regino, 2016)

Outro instrumento que consta do Plano Diretor, sendo importante para o controle das áreas pelo poder público, é o direito de preempção, porém, segundo a Diretora do Departamento de Planejamento Urbano, Claudia Virginia, a ferramenta não foi utilizada, não foram demarcadas áreas na revisão de 2015.

No direito de preempção ou de preferência, o município precisa dizer quais os imóveis que você vai destacar como objeto desse instrumento. Aqui ele aparece no Plano Diretor, mas nós não fizemos uma lei específica da preempção. [...]. É uma maneira de monitorar um pouco mais o mercado, mas aqui não fizemos. A regrinha é: aqueles imóveis que estão delimitados como direito de preempção, eles, numa eventual, transação, têm que ser ofertados primeiro para o município e eles não podem ser vendidos posteriormente por um preço inferior àquele que foi ofertado para o município. [...] tem que ter um trabalho muito próximo aos cartórios porque senão essas transações acontecem sem que se consiga controlá-las. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016)

Em 2016, o município de São Bernardo do Campo operava 11 (onze) contratos firmados com o Governo Federal, por meio do PAC 1, no âmbito dos Programas de Urbanização Integrada e Produção Habitacional, os quais resultam na produção de 5.280 novas unidades habitacionais e na urbanização, consolidação e regularização de 2.500 unidades existentes e hoje inadequadas, em um total de 15 (quinze) áreas. Esses projetos configuram ações de obras e regularização fundiária, na perspectiva de promoção da regularidade urbanística e fundiária das ocupações, assim como ações de trabalho social e desenvolvimento comunitário.

Nós trabalhamos em mais de onze projetos e todos têm lideranças, todos os locais que a gente entregou as habitações nós formamos o Conselho Gestor [...]. O que é o Conselho Gestor? Há um representante de cada bloco, no mínimo, que se reúne periodicamente, a gente faz esse convite e a gente prima pela organização local [...]. O Conselho Gestor fica preocupado com o fato do dinheiro e não se preocupa com outras coisas bacanas, “ah eu posso fazer uma festa”; “ah eu posso fazer uma coisa de reunião” sobre relação de vizinhança. (Entrevistada Márcia Gesina, 2016).

Figura 17- Conjunto Habitacional Jardim Esmeralda



Fonte: Acervo Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo, 2016.

Segundo Tássia de Menezes Regino (2016), é importante avaliar a integração das políticas urbanas sob três dimensões: uma primeira diz respeito à questão da legislação, processo de análise e aprovação integrada. Sob esse aspecto, aquela gestão fez conjuntamente a revisão do plano diretor já olhando a dimensão do planejamento urbano, a dimensão da habitação, a dimensão da gestão ambiental e a dimensão de serviços urbanos, criando comissões de análise de projeto. Conforme a secretária, foi também importante a aproximação com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, para buscar a construção de soluções: o que é habitação exclusiva? O que é que é uso misto? O que é uso não residencial exclusivo? Outra ação foi com as Secretarias de Saúde e de Educação, sobre o estudo de impacto na implantação dos empreendimentos.

A segunda dimensão diz respeito à intervenção integrada nas porções do território. Aqui a secretária refere-se ao conceito do direito à cidade como direito de usufruto a todos os bens e serviços. Nesse assunto, avaliou que o município avançara menos no sentido de combinar os planejamentos de longo prazo das diversas áreas. Assim, informou-nos que foram estabelecidos patamares básicos, respeitados e cumpridos: o projeto habitacional não segregado, longe de equipamentos e serviços. Então para planejar os empreendimentos habitacionais fazia-se o diagnóstico territorial. Por exemplo, no Jardim Silvina, Complexo Educacional Unificado (CEU) e a creche estão em terrenos disponibilizados pelos empreendimentos habitacionais, embora eles atendam o bairro inteiro, o CEU do Empreendimento Três Marias é a mesma coisa, também no jardim Orquídeas. Assim, avançou-se na qualidade da inserção urbana, coordenando a produção habitacional com as

secretarias afins. No entanto, a secretária pontua que esta questão exigiria um planejamento das porções do território de muito mais longo prazo: pensar grandes planos de bairro.

[...] aqui em São Bernardo a gente tem isso de bom, as são secretarias são parceiras [...] nós fizemos uma campanha que chama: Morar mais legal. Ela tem o objetivo de chamar todas as secretarias, e apresentamos às secretarias os pontos que são mais frágeis dos conjuntos habitacionais, e dizemos: olha, nós estamos saindo, o que vocês podem fazer? Essas pessoas estão aí, fazem parte de um bairro e isso tem sido muito legal. (Entrevistada Marcia Gesina, 2016).

A terceira dimensão refere-se à integração entre as políticas sociais para combate das vulnerabilidades nas suas múltiplas faces. Tássia avaliava naquele momento de gestão que, relativo a esta dimensão, não se avançou o que seria desejável. O desafio é o de que o projeto habitacional, especialmente o reassentamento, não fosse um gerador de vulnerabilidade, devendo proporcionar acesso à escola, saúde, emprego e demais serviços

A prioridade da política para habitação, no município, a partir de 2009, foi a urbanização integrada e a solução de áreas de risco com a produção habitacional casada. Então, embora tivesse um volume grande de produção, esse era um volume de produção marcado com esse tipo de déficit. O déficit era quantitativo, associado a assentamentos precários.

O nosso principal objetivo: garantir que as urbanizações fossem realizadas e que o máximo de famílias possível ficasse no seu próprio local, onde grande parte delas já está com acesso a serviços, não só serviços públicos, mas serviços da cidade. O bairro próximo à escola, próximo a comércio, próximo ao seu local de trabalho, porque aqui em São Bernardo as pessoas se deslocam pouco. Isso foi fundamental [...] todo esse projeto ele foi pensado em garantir que as pessoas tivessem acesso fácil aos serviços. (Entrevistada Márcia Gesina, 2016).

Conforme Tássia, anterior a 2009, São Bernardo usou menos do que podia ter usado das possibilidades porque o volume de investimento e de dedicação do município ao tema era muito baixo. Em 2007, São Bernardo havia sido selecionado para vários investimentos dentro da lógica da Política Nacional e não concretizou. E aí, a partir de 2009 com a alteração da prioridade da política habitacional, com a estruturação da Secretaria de Habitação, o município conseguiu a efetivação das ações: de uma obra, em 2007, o município, em 2010, passou a operar 11 contratos com o Governo Federal.

Na avaliação da secretária, a priorização para a área habitacional com investimento financeiro e de estrutura organizacional, mais do que a delimitação das ZEIS, foi definidora para poder captar todas aquelas possibilidades que existiam na esfera federal, e dentro desta

lógica, na sequência, trabalhou-se com uma parceria com o Governo do Estado. Em 2010, os dois Minha Casa Minha Vida contratados tinham contrapartida do Estado, através do Programa Casa Paulista¹⁴⁰.

Segundo Márcia Gesina (2016), no Minha Casa Minha Vida o município teve pouca experiência, informou que em oito anos de Minha Casa Minha Vida foram entregues quinhentas e sessenta unidades. É atípico porque o MCMV, além de representar um número pequeno, está vinculado ao processo de urbanização, todos produzidos para atender o PAC Urbanização, para demanda de zero a três salários mínimos. E com uma grande diferença: se é vinculado não paga.

Em 2009, no momento da criação do MCMV, a prefeitura optou por não criar uma expectativa imensa que não conseguisse dar resposta, e então não fez o cadastramento publico. Assim, o único MCMV, fora projeto de urbanização, são as oitocentas unidades do Minha Casa Minha Vida Entidades, que o município conseguiu assinar foi com o MSTL e mais alguns movimentos de moradia da cidade e uma parceria com o Sindicato dos Trabalhadores dos Servidores Municipais, que criaram cooperativas para a construção.

Quando assumimos o governo, em 2009, o déficit total era de cento e sete mil, sendo trinta e oito de novas moradias e sessenta e nove mil de déficit qualitativo, seja de urbanização, seja de regularização. Hoje em relação àquela demanda, entregamos quatro mil e novecentas moradias, regularizamos quase quatro mil e setecentas e urbanizamos outro percentual, mas o déficit hoje é difícil de dizer quanto seja. Em relação ao déficit original, atendemos em torno de 15%; segundo estudo da UFABC (a UFABC realizou um levantamento muito recente), que é bastante completo, apontou-se para uma pequena redução do déficit. (Entrevistada Tássia Regino, 2016)

O número elevado do déficit por moradia na região, como apontado nos dados do diagnóstico do Grande ABC e no relato das experiências das cidades de Diadema e São Bernardo, demonstra o desafio bastante presente para que os governos, principalmente os locais, da necessária canalização de importante investimento em programas e instrumentos que estavam direcionados à urbanização de favelas, à requalificação de moradias e à qualidade urbana.

Nesse sentido, diante à adversidade da propensão ou não de resposta à política de atendimento por parte dos agentes estatais, conforme relato de experiências podemos

¹⁴⁰ Um dos principais focos de ação do Programa Casa Paulista é complementar os recursos de investimento e subsídios necessários para a produção de moradias de qualidade nos municípios paulistas, utilizado principalmente como complementar ao investimento do valor unidade do MCMV.

destacar alguns pontos importantes de resiliência¹⁴¹ e resistência frente ao assunto: (I) a estruturação do setor administrativo na área habitacional e desenvolvimento urbano com definição de procedimento racionais e transparentes a bem do interesse público; (II) preparação e capacitação das equipes internas e de campo; (III) a implantação e implementação de instrumentos legislativos “fortes” que defendam a distribuição da cidade sob o princípio da função social da terra; (IV) e a participação, controle social e resistência dos setores da sociedade civil, da população e movimentos.

No próximo capítulo à luz dos elementos trazidos nesse estudo será estabelecido o debate sobre os desafios explicitados para a construção de cidades mais justas. O diálogo que segue tem por objetivo dar relevância aos caminhos exitosos e ponderar problemas a serem explicitados e discutidos.

¹⁴¹ Adotamos a concepção de Sposati (2009, p.35) de que a resiliência é a capacidade de resistência a confrontos e conflitos.

CAPÍTULO 4 - CONSTRUÇÃO DE CIDADES COM DIREITO À MORADIA E À CIDADE: DESAFIO POSSÍVEL?

O que transformou o mundo não foi a utopia. Foi a necessidade. (José Saramago)

Neste capítulo, buscaram-se elementos de reflexão, ponderação e resposta às indagações que originaram a proposta de pesquisa e estabeleceram-se enquanto objeto de estudo: o direito à moradia e os impasses da disputa da terra, observando fatores gerados por essa disputa nos centros urbanos a partir da experiência dos municípios de São Bernardo do Campo e Diadema/SP. Sendo assim, como se configura a disputa da terra e os impasses estabelecidos nas condicionantes de intervenção para a cidade legal e cidade real? Como essa disputa tem impactado a política urbana e habitacional e o enfrentamento do déficit habitacional?

Estabeleceu-se, desse modo, uma articulação entre elementos do estudo bibliográfico e a pesquisa de campo realizada na aproximação com a experiência urbana e habitacional de ambos municípios, buscando especificidades das respectivas gestões por meio do resgate histórico da implementação dessa política e do diálogo com gestores e representantes de movimentos.

O diálogo com os sujeitos buscou qualificar a força para o enfrentamento ao padrão injusto e desigual de distribuição da terra nas cidades brasileiras que, com suas especificidades, reproduz o padrão de segregação das cidades estudadas. A escolha dos sujeitos intencionalmente foi realizada como forma de dar escuta a gestores, técnicos e também a movimentos que operam alternativas de contraposição ao padrão tradicional de organização da cidade, assim, aqui denominamos a fala dos sujeitos como “vozes de enfrentamento” e a análise buscará ponderar o alcance e expressão dessas vozes.

Embora o debate proposto não segmente as categorias em análise, pois tais categorias são interdependentes, optamos por apresentá-las por eixos como forma de melhor explicitar cada uma delas: (i) direito à moradia e à cidade; (ii) participação e controle social; (iii) gestão pública e a disputa da terra frente à determinação do mercado do capital.

4.1 Direito à moradia e à cidade

As pessoas querem ter casa, todo mundo quer ter habitação, porque é um bem que as pessoas sonham mesmo, que te dá segurança, que te dá um “pé no chão” para você e sua família para o resto da vida. (Entrevistada Márcia Gesina, 2016)

Importantes avanços legais brasileiros e também acordos mundiais foram galgados em direção à conquista do direito à moradia, seja por deliberações e tratados mundiais relativos aos direitos humanos, seja por resposta às permanentes lutas realizadas por parte do movimento da reforma urbana e movimentos pela terra e moradia que estão presentes e partícipes na sociedade brasileira a nível local e nacional, desde longa data.

O direito à moradia compõe os direitos básicos no artigo 6º da CF brasileira e é citado em documentos de relevância global, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Entre a definição do direito e a resolução da questão do déficit há grande distância. Como já referido, são enormes os dados do déficit por moradia no Brasil e principalmente nos centros urbanos, onde a população de baixa renda é segregada aos locais periféricos sem condições de acesso à infraestrutura urbana e moradia digna.

No processo de distribuição desigual do espaço e da cidade, a saída para a população excluída desse direito é a organização em movimentos para reivindicar e lutar. Sobre esses movimentos, a líder Luciene, por São Bernardo do Campo, e o arquiteto Lobo Jr., por Diadema, vão nos falar sobre essa presença e importância do movimento que expressam a ausência do direito e a organização das famílias nas diferentes reivindicações e necessidades habitacionais: moradia, urbanização e acesso à posse da terra.

Nos nossos movimentos pessoas procuram muito e aqueles que procuram são pessoas que moram de aluguel, moram de favor e mora na casa de família. [...] São todos profissionais, que trabalham, que tem a sua vida normal como qualquer cidadão, mas que infelizmente não consegue adquirir a sua casa. (Entrevistada Luciene, 2016)

[...] a leitura que eu faço do movimento de Diadema é que, no início, se a gente pegar toda a década de 80 foi um protagonismo muito forte, com alto grau de autonomia em relação ao Estado, ao governo, apesar de estar identificado com o mesmo partido, o movimento faz opções, não foi um processo em que a participação popular era entre aspas domesticada ou atrelada ao Estado. O movimento popular teve nessa primeira fase muita autonomia, muita vivacidade e muito protagonismo. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

Embora no País, desde os anos 1930, as “frágeis” ações na área da moradia popular tenham sido estabelecidas como prerrogativa e competência do Governo Federal, os

municípios e alguns governos estaduais acabaram por exercer tal papel (exceção ao governo militar via BNH com produção expressiva de moradia voltada à classe média), em função da maior proximidade da reivindicação popular, e pela inexistência de uma resposta global à problemática que eclodia nos centros urbanos, principalmente a partir da década de 80.

A ação dos municípios foi intensificada a partir da década de 1980, quando houve um incentivo a projetos de iniciativa local. As ações, em função da falta de recursos mais volumosos, eram direcionadas para melhoria habitacional e infraestrutura através do Programa de Urbanização, destinadas inicialmente àquelas áreas que não apresentavam grandes problemas fundiários e que também não demandavam remoções, podendo as famílias permanecerem no local.

Os maiores investimentos no programa, no período, foram protagonizados pelos próprios moradores, que praticamente demoliram suas casas (barracos) e as reconstruíram nos lotes demarcados pelo novo parcelamento, a maioria, de início, com “madeirites”, mas logo com alvenaria. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

Diadema era uma cidade em que as pessoas tinham vergonha de falar que moravam, com o passar do tempo começaram a se apropriar. Então as pessoas com o processo de urbanização tinham uma rua onde moravam e que antes não existia, um número de uma casa, então elas passaram a se sentir mais cidadãs, munícipes, [...] ao procurar emprego poderia identificar onde eu morava, ter o endereço, o correio. (Entrevistada Nádja Guardini, 2016)

Características do programa, em Diadema, assinaladas abaixo por Lobo, podem ser vistas como forma peculiar do desenvolvimento da ação também em São Bernardo, resguardado o diferencial determinado pela dimensão territorial da cidade de São Bernardo e sua organização popular mais tradicional.

A meu juízo, o traço mais significativo do “Programa de Urbanização de Favelas” é o caráter massivo que lhe foi dado desde o início, a intencionalidade expressa de atender o maior número de pessoas possível, estar aberto a atuar no atendimento do universo da demanda, sem recortes [...] uma postura nova naqueles anos iniciais da década de 1980. A rigor, eram quase inexistentes os exemplos de ações construtivas, do poder público, no interior das favelas, as que existiam eram absolutamente pontuais e episódicas. A regra era a ação repressiva, o considerar a favela como “anomalia” a ser extirpada do tecido urbano [...]. Este é o programa que guarda uma relação de continuidade mais caracterizada. De uma forma ou de outra, esteve presente nas diferentes etapas – gestões administrativas ao longo do período, sempre ocupando papel de relevo na consecução da política habitacional. (Entrevistado Lício Lobo, 2008)

*A urbanização foi sendo apropriada pela população como uma conquista, algo positivo a ser perseguido, um novo patamar de estar na cidade [...] um ponto de apoio para alavancar melhorias e transformações nas favelas. O nível de mobilização e organização popular que se consolidara em torno do programa foi importante para garantir que não houvesse interrupção na sua condução com a mudança de órgão responsável pela sua gestão [...]. O **segundo traço refere-se à acertada decisão da segurança na posse**, que ocorreu com a aprovação da primeira Lei de Concessão, em 1985, o que auxiliou no trabalho de “convencimento da população moradora” e credibilidade da proposta, já que não havia até então nenhuma previsão legal para o programa. (Entrevistado Lício Lobo, 2008)*

Embora desde a década de 1960 o movimento de moradia e o movimento da reforma urbana lutassem pela moradia como um direito social e pela definição de uma política habitacional e urbana que distribuisse claras responsabilidades para a área entre os entes federados, permanecem, até 2003, investimentos federais pouco significativos frente à demanda para a questão. Exceção a ser feita à experiência do BNH, criado na ditadura militar e extinto em 1986, que construiu um número significativo de moradias, porém, não abrangia à população de menor renda, sua expressão na produção para moradia concentrou-se nas faixas de renda média. Pouco respondeu aos grandes números que se apresentavam e ainda se apresentam nos centros urbanos, cujo déficit por moradia concentra-se entre as faixas de renda mais baixas, como expressão da questão social.

Após a extinção do BNH, num período de retração econômica e na emergência das determinações e efeitos neoliberais, os programas sociais, e também para área habitacional, tiveram atuações esparsas e focalizadas. Dessa forma, frente ao forte apelo popular nos centros urbanos iniciam-se as ações locais de urbanização.

Somente a partir da CF de 1988, o debate sobre a política urbana (habitação, saneamento básico e transporte) ganha maior relevância, com a introdução do Capítulo da Política Urbana, artigos 182 e 183, atribuindo ao poder local a responsabilidade sobre a regulação da função social da propriedade, através da revisão dos seus planos diretores.

Naquele momento, no âmbito dos municípios, as principais intervenções habitacionais continuavam sendo realizadas de forma ainda “artesanal” via programa de urbanização de favelas, fruto do atendimento ao principal foco de reivindicação para a área, a melhoria habitacional e infraestrutura nas favelas. As cidades foram se formando de acordo com a sua vocação e assim devem ser percebidas na ação de planejar.

Diadema é um pouco diferente dos outros municípios da região [...] em Diadema o centro é uma divisa, divisa com São Paulo. Então a gente parte de que o centro da cidade não está no centro, então cada bairro conseguiu ter uma condição como se tivesse um centro comercial, então Serraria é um centro grande, Casa Grande, Inamar, Eldorado, então o comércio ele é muito distribuído e as pessoas não precisam se deslocar do seu bairro. (Entrevistada Nádia Guardini, 2016)

Quanto ao movimento, ainda ocorria número significativo de ocupações de terra para que fosse atendida a necessidade imediata por moradia, e também parcela desses movimentos se organizava na reivindicação pela construção de moradias por autogestão popular frente à escassez de políticas que respondessem (financiassem) a demanda.

Várias organizações do ABC eram filiadas e participavam dos encontros estaduais e federais da Central dos Movimentos Populares¹⁴² e da União dos Movimentos por Moradia (UMM)¹⁴³. Dentre as principais pautas do movimento, a grande bandeira, à época, era a criação do Fundo Nacional de Habitação, onde o movimento pudesse participar nas definições sobre investimentos para a área.

Mesmo com a pressão ainda nesse período, os financiamentos para construção eram escassos. Em 1990, em Diadema, a Associação de Construção de Moradia conseguiu o primeiro financiamento da cidade para a construção de 280 unidades habitacionais por autogestão, em sistema de mutirão.

Pode-se até aí notar o fôlego do movimento e a insignificância da resposta. Em São Bernardo do Campo, pouca coisa ocorreu nesse sentido até período mais recente, a partir do MCMV entidades, quando os movimentos, utilizando as revisões dos planos diretores, começam a negociar a compra de terra, prática que também foi muito utilizada pelas associações de moradia organizadas em Diadema.

Em 1994, Diadema, com ampla participação popular e dos movimentos da cidade, aprova a revisão do seu Plano Diretor, delimitando as Áreas Especiais de Interesse Social, como forma potencial de atender seu déficit habitacional prioritário, algumas áreas seriam desapropriadas pelo município para a construção de moradias destinadas para a remoção de

¹⁴² A Central de Movimentos Populares é fruto de um processo histórico de resistência e dos movimentos sociais populares, em especial das lutas sociais dos anos 1980. Foi fundada no I Congresso Nacional de Movimentos Populares, realizado de 28 a 31 de outubro de 1993, realizado em Belo Horizonte, Minas Gerais.

¹⁴³ A UMM-SP foi fundada em 1987 com objetivo de lutar pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão, é uma articulação de movimentos que atuam na área de favelas, cortiços, sem-teto, mutirões, ocupações e loteamentos e está organizada por regiões: norte, sul, leste, oeste e região central.

favelas que estavam em setores de risco e também aquelas que dependiam da remoção parcial para que fosse efetivada a urbanização em padrões de habitabilidade.

Para a quantificação do déficit prioritário, participaram também os movimentos da cidade que represavam demanda do déficit de aluguel ou ainda coabitação. Tais terrenos demarcados como AEIS representaram naquele Plano Diretor cerca de 2% do território da cidade.

Dessa forma, podemos avaliar que a implantação das denominadas AEIS¹⁴⁴ significou um importante passo na abertura do debate da função social da terra, como instrumento urbanístico que atua no mercado fundiário. As AEIS 1, reservando parte do estoque livre, objetivou viabilizar e democratizar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda, abrindo um espaço antes inexistente e muito institucionalizado onde essa população **não tinha voz e muito menos vez**.

Diferentemente da concepção tradicional – que pratica uma separação total entre planejamento e gestão, havendo inclusive um conflito entre essas duas dimensões, operando o planejamento apenas na esfera técnica e a gestão na dimensão política, o novo paradigma parte do pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, não em função de um modelo produzido em escritórios, mas a partir de um pacto, que corresponda ao interesse público da cidade. Pressupõe uma revisão permanente para ajustes ou adequações, que acompanhe a dinâmica de produção e reprodução da cidade. Dentro desse contexto, começam a ser exploradas as possibilidades de utilização de instrumentos de manejo do solo urbano. (ROLNIK; CYMBALISTA, 2000, p. 7)

Os autores falam da necessária interlocução que pode conduzir a uma inversão dos padrões de planejamento. Na demarcação das AEIS ou ZEIS 2, ou seja, as áreas já ocupadas por favelas, o instrumento contribuiu para o processo de urbanização e regularização dessas ocupações, concebidas como irregulares: a **“cidade ilegal”**. O processo de demarcação das áreas particulares, ocupadas por favela, em Diadema, auxiliou em negociações feitas pelo poder judiciário entre ocupantes e proprietários e com o instrumento o poder público pode realizar obras de melhorias, sem o risco da solicitação de desapropriação indireta¹⁴⁵ que antes era uma ferramenta utilizada por proprietários com a prefeitura, ou ainda a reintegração de posse¹⁴⁶ contra os moradores.

¹⁴⁴ Em Diadema a utilização do instrumento do Zoneamento de Interesse Social foi denominada no Plano Diretor como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

¹⁴⁵ Desapropriação indireta- apossamento irregular do bem imóvel particular pelo Poder Público, uma vez que não obedeceu ao procedimento previsto pela legislação que incluem a indenização.

¹⁴⁶ Reintegração de posse- Ação prevista pelo direito civil, sendo composto pela posse retirada do possuidor e cabendo-se a ação que reitere essa posse àquele indivíduo.

A década de 90, por exemplo, é uma década de recessão econômica, vários terrenos industriais viraram AEIS porque era difícil viabilizar a construção de uma fábrica num terreno industrial e vários proprietários, inclusive, não que eles facilitaram, mas o mercado entrou no “jogo”. As associações começaram a negociar com os proprietários, e fazendo transações financeiras, comprando um terreno [...] porque o terreno dele era uma AEIS e o produto que podia ser construído ali era Habitação de Interesse Social, eles confirmavam com essa realidade e toparam negociar com as associações, a prefeitura intermediou algumas dessas transações [...] o fato concreto é que no final a produção advinda dessa prática foi respeitável. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

As ZEIS ou AEIS podem ser entendidas como conquista complementar à aprovação da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) que vinha sendo debatida pelo MDUF (na região do ABC), desde 1982. Em Diadema, a Associação dos Favelados de Diadema incorporou a proposta no 2º Encontro de Favelas, realizado em junho de 1984, e a Câmara Municipal aprovou a CDRU gratuita, em 1985, com o plenário ocupado pelo movimento com placas com o slogan “**a terra é nossa**”. A CDRU, diferente das ZEIS, desde antes da CF/88, tratava-se de instrumento destinado à regularização da posse de áreas públicas ocupadas por favelas.

Favelas: cidade ilegal? Tinha também muitas ocupações em áreas particulares e teve muito despejo na época. Então teve um movimento intenso com apoio da prefeitura para que evitasse o despejo, então foram desapropriadas pelo município muitas áreas que eram ditas particulares, que estavam só para investimento futuro, especulação Imobiliária e a prefeitura acabava desapropriando para posteriormente urbanizar. (Entrevistada Nádia Guardini, 2016)

Muito embora Diadema à luz da determinação da CF/88 tenha feito a demarcação das AEIS, em 1994, a aprovação do Estatuto da Cidade, instrumento que regulamenta vários outros instrumentos urbanísticos que podem e foram utilizados pelos municípios como forma de impulsionar a função social da terra, ocorreu somente em 2001, passados 11 anos da CF.

Tanto Diadema como São Bernardo do Campo fizeram a revisão de seus Planos Diretores, como forma de redefinição do uso dos espaços, a partir do conceito da função social da cidade e da propriedade urbana e regulamentaram os instrumentos urbanísticos.

O Plano Diretor de 2015 foi pensado com o conceito de usar tudo que está disponível para fazer política urbana comprometida com o direito à cidade e o direito à moradia. [...] os maiores impactos dele, o que traz Impacto direto, na verdade, são as ZEIS. Na forma como a gente criou a lei aqui em São Bernardo, se a área não tiver gravada como ZEIS, mas se

for ser utilizada para empreendimento da faixa um, ela tem os mesmos benefícios. (Entrevistada Tássia Regino, 2016)

[...] falo aqui do cruzamento de ZEIS e IPTU Progressivo, do que isso pode favorecer na liberação de terrenos para produção habitacional, isso aconteceu aqui. Pelo menos quatro empreendimentos foram motivados por isso, então a contratação está em fase adiantada por conta disso. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016)

Conforme a fala dos sujeitos gestores, podemos constatar a importância da implantação desses instrumentos como forma de propiciar o debate do uso do espaço e das necessidades existentes na reorganização de novos trâmites, mais acessíveis.

A simplificação dos procedimentos de aprovação para ZEIS e a agilização que isso trouxe para o processo de regularização fundiária [...] a gente teve uma estratégia de articular a Política Urbana e a Política de Habitação em todo o tempo do processo de revisão do Plano Diretor. Então a gente teve uma preocupação primeiro de trazer para o Plano Diretor todos os instrumentos do Estatuto da Cidade, e no, máximo possível, incorporá-los no Plano Diretor de uma forma que eles fossem autoaplicáveis. (Entrevistada Tássia Regino, 2016)

Quadro 8- Impactos das AEIS 1 em Diadema

Avaliação 2001	
Aspectos positivos	Aspectos negativos
☐ Aumento da oferta de moradia para a população de baixa renda na cidade. Entre 1994 e 2000 foram produzidas 8.000 unidades habitacionais; ☐ Aumento da oferta de empregos e da circulação de mercadorias decorrentes dos novos empreendimentos habitacionais, total de investimentos – R\$ 140 milhões; ☐ Atendimento pela prefeitura de 65% da demanda de favelas para urbanizar e em área de risco (1994-1996); ☐ Fortalecimento da autonomia e organização do movimento de moradia; ☐ Promoção da inclusão social.	☐ Apropriação de parte dos benefícios do instrumento pelo mercado imobiliário – sem atender a demanda de baixa renda; ☐ Produção do espaço urbano com baixa qualidade ambiental em unidades autoconstruídas; ☐ Não resolveu o problema habitacional da cidade e esgotou o estoque de terras desocupadas.

Fonte: PMD Revisão do plano diretor – material de apoio às oficinas de agentes de planejamento/2001.

O quadro acima demonstra que, entre 1994 a 1996, a demarcação como AEIS 1 (áreas vazias), em Diadema, aumentou significativamente a produção de moradia local, seja por iniciativa da Prefeitura, ou por iniciativa das associações organizadas, porém, **o mercado imobiliário também se apropriou do instrumento** utilizando parte do estoque de AEIS sem atender à baixa renda. Outro problema é que pela falta do acompanhamento de uma política de financiamento para a construção de moradia, a terra se esgotou rapidamente

pela ausência de projetos verticalizados, e o espaço foi ocupado em sua maioria pelas associações com moradias autoconstruídas com baixa qualidade.

As alterações propiciadas pelo uso do instrumento, somadas à decisiva alteração do financiamento para a área habitacional com investimentos federais pós 2003, aumentaram significativamente o número de unidades habitacionais para a população de baixa renda, produzidas em ambos os municípios.

Pode-se aqui trazer dados comparativos de Diadema que com investimentos federais de 1980 a 2000 produziu 280 unidades e, de 2001 a 2008, construiu 3363¹⁴⁷ e, conforme informação das prefeituras, via MCMV, após 2009, Diadema produziu 10.926 unidades (2786 para demanda prioritária do PLHIS) e o município de São Bernardo do Campo conseguiu direcionar 6080 unidades (5280 para demanda prioritária do PLHIS).

Positivamente o MCMV propiciou um investimento para a área habitacional nunca antes visto no país, aumentando, como diziam os gestores, a “escala” de atendimento, porém, como podemos ver em alguns depoimentos abaixo, o objetivo de aceleração do crescimento fez com que o programa desde sua origem estivesse articulado fortemente aos interesses do mercado imobiliário, que resultou na produção de número maior de unidade para as faixas de renda acima da faixa de 0 a 3 salários mínimos, onde está concentrado o maior déficit por moradia. Dessa forma, isso distanciou o programa dos princípios e também objetivos determinados no Plano Nacional de Habitação e também nos Planos Locais, que apontavam outros programas para a resolução do déficit como a requalificação habitacional.

Nos primeiros programas do Governo federal pós 2003, anteriores ao MCMV, como o Crédito Solidário dentre as prioridades era o atendimento à demanda apresentada pelos movimentos de moradia, no MCMV, o MCMV-Entidade foi criado como resultado da pressão dos movimentos sociais de luta por moradia, entretanto, recebia apenas 3% do financiamento total do MCMV.

Nos municípios, a implementação dos diferentes programas destinados às diferenciadas problemáticas ficou reduzida à operacionalização do MCMV para o qual foi invertido todo o financiamento federal, fragmentando o processo de discussão urbana do território, conceito de direito à cidade.

¹⁴⁷ Fonte SHDU Diadema, 2008.

Dessa forma, as conquistas aqui iluminadas pela fala de sujeitos da pesquisa e que acima intitulamos como “vozes de enfrentamento” são respostas que podemos verificar contingenciadas ao modelo de exclusão e segregação que caracteriza a formação das cidades brasileiras. Por quê? Qual a força e o papel dos instrumentos urbanísticos para a democratização da cidade e atendimento do déficit por moradia? Qual o movimento que o mercado do capital articula frente à utilização desses instrumentos para a produção de moradia popular?

O maior número de empreendimentos aqui do Minha Casa Minha Vida é na faixa de 6 a 10 salários mínimos, não é de 3 a 6 é 6 a 10. A gente tem um buraco: de um lado tem poder público atuando na faixa de 0 a 3 e de outro tem o mercado operando para 6 a 10. Essa faixa de 3 a 6 fica em buraco. [...] esses empreendimentos usam a lei 5.959, que é a lei de ZEIS para Habitação de Mercado Popular (HMP), que dá índices maiores. [...] que aí joga o coeficiente para um e meio. Mas a gente viu também muitos empreendimentos, muitos não um, mas alguns empreendimentos que se diziam HMP de 6 a 10 e que eram vendidos para faixa de renda acima e a gente não tem muito como controlar isso. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016)

Embora o povo prefere lote do que apartamento, parou porque a terra praticamente acabou, a pouca terra que ficou encareceu muito, e já que a terra é mercado tem que verticalizar. Para verticalização tem que ter financiamento; só se viabilizou a verticalização com o MCMV. [...] a verticalização sem financiamento não existe. Então com o MCMV eu posso dizer que com todos os problemas de beneficiamento das empreiteiras [...], mas, o programa do MCMV faixa um podemos dizer que é o único programa de moradia que houve [...] um subsídio alto [...], um bom programa o MCMV Entidade. Então possibilitou alguma, mas muito burocrático a Caixa controla, muito burocrático, muito demorado, muito complicado [...]. Tem uma superprodução pra faixa três acima né? Agora a faixa um tem uma demanda, a demanda taí. (Entrevistado Boni, 2016)

Foram entregues como eu falei muitas moradias para Comunidades, foram tiradas pessoas das Comunidades, feito urbanização, feito moradias dignas através dos conjuntos habitacionais junto com o PAC do Governo Federal [...] foi feito bastante, mas falta muito ainda para as pessoas que pagam aluguel que pouco foi feito, pouco foi feito. E isso é através dos Movimentos Sociais, Entidades, né? E acho que também criar uma nova política. Então, assim, eu acho que esse é o pontapé inicial [...] pra fazer isso pela cidade, ao invés de favorecer os capitalistas, ajudar os Movimentos Sociais, criar trâmites para que favorecesse a gente de adquirir. (Entrevistada Luciene, 2016)

As falas acima expressam os grandes desafios que ainda são limitadores para acesso à terra e à moradia nos centros urbanos: **a força de dominação do mercado do capital sobre a produção habitacional e a propriedade da terra**, a injusta e desigual distribuição

do espaço e a distante efetivação do direito à cidade como espaço de usufruto e convivência para todos.

Para o setor imobiliário, a grande questão são os índices urbanísticos, a queda crescente de aproveitamento, a gente reduziu bastante o coeficiente chegava a quatro e nós baixamos para um e meio. Uma outra questão com a qual os empresários não simpatizam de maneira nenhuma é a Outorga Onerosa do Direito de Construir. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016)

É uma relação de embate cotidiano, pensar na melhoria da cidade para todos e na redistribuição de riqueza como o objetivo dos instrumentos, citados por Claudia Virginia, significa opção de projeto e, por consequência, enfrentamento, há oposições de interesses. No depoimento que segue, da assistente social e de uma representante do movimento de moradia, são destacadas preocupações nesse sentido, ou seja, do “pensar a cidade” inclusiva.

Então, eu acho que pensar desenvolvimento urbano é pensar na pessoa, na família, não é só pensar no projeto, no concreto, no tijolo que fica muito bonito, mas se você não pensa nas pessoas o projeto está fadado a desaparecer. (Entrevistada Márcia Gesina, 2016)

Um bom planejamento urbano é você trazer empregos para a cidade, as pessoas não morarem tão distante do trabalho, ter mais investimento nos bairros para que as pessoas não precisem se deslocar tanto do lugar onde mora pra ir trabalhar em outro lugar ou às vezes até fora do município, longe do bairro que ela mora. É a questão de transporte que eu acho que ainda é muito difícil na cidade, o atendimento para o idoso, para as pessoas com necessidades especiais [...] trazer mais emprego para a periferia, talvez isso daí sanaria 30 – 40% da mobilidade urbana em São Bernardo. (Entrevistada Luciene, 2016)

Parafraseando Claudia Virginia: o que são essas funções sociais dessa cidade? É o atendimento, da melhor maneira possível, aos interesses dos cidadãos, quer dizer, espaço não só para você morar e trabalhar, mas espaço para você se divertir, espaço de ver criação, espaço de lazer, de atividades, enfim uma utilização.

Esse ainda é o desafio: os “interesses” dos cidadãos, urbanização das cidades é um dos processos fundamentais nos quais a produção capitalista se alicerçou, isso expressa o jogo de interesses existente na desigual “distribuição” do espaço, um processo de crescimento urbano influenciado por interesses privados e pela ideia de propriedade, num processo que reproduz discriminações sociais. Isso se agrava pelos efeitos das práticas neoliberais onde as condições de habitação, articuladas às fragilidades do sistema de

proteção social, constituem fatores que impactam sobre o acesso à cidade e exclusão sócio-territorial.

Ao pensar em projetos de disponibilização de moradias adequadas e acessíveis aos mais pobres, sua adequação passa por localização, acesso às redes de transporte coletivo e acesso A serviços públicos de qualidade. Também os programas de requalificação urbana precisam estar atentos à questão da diversidade urbana, para que não haja a perpetuação dos guetos segregados à população de menor renda.

Essas experiências nos permitem crer que temos um cardápio de propostas que, efetivamente, poderiam garantir o direito à moradia digna. A moradia digna é um direito fundamental reconhecido pela CF, é necessário salientar que esse direito não se limita apenas a uma casa, é constitutivo essencial para que as famílias possam estruturar as suas vidas e ter condições de acesso a outros serviços indispensáveis como saúde, educação, trabalho, segurança e lazer.

A ausência do direito à habitação e a exclusão sócio territorial remontam outras expressões da questão social que marcam a realidade social das cidades brasileiras que, muitas vezes, se iniciam configuradas no conflito pela terra. A problemática habitacional é uma expressão da questão social que, como visto, depende de grandes enfrentamentos do movimento organizado e do Estado.

As investidas do desmando liberal da força do capital e do mercado imobiliário demonstram que além das legislações e utilização de instrumentos urbanísticos é preciso fortalecer os canais de participação e qualificar agentes e profissionais.

As experiências de Diadema e São Bernardo do Campo que se debruçaram no desafio de legitimar instrumentos de democratização da cidade nos mostram a tensão que está revelada na forma de condução e formação da cidade. Somente no enfrentamento cotidiano dos interesses hegemônicos é galgada a construção de cidades mais justas.

4.2 Controle social e participação popular

A nossa discussão é resistência, resistência para que os movimentos sejam ouvidos. (Entrevistada Luciene, 2016)

Segundo Raichelis (2005), os fóruns de participação, quando criados e impulsionados pela sociedade civil, numa resposta ao novo contexto societário, são formas de penetrar na institucionalidade estatal para inscrever conquistas e direitos e interferir na

própria definição e gestão das políticas sociais e redimensionar, ao mesmo tempo, o padrão de regulação das relações entre Estado e sociedade civil.

Podemos dizer que a mudança de uma sociedade se alicerça no caminho histórico que percorre, e é impulsionada pela relação de contradição, assim, também podemos dizer que os direitos são conquistas históricas. São conquistas que podem ser alcançadas somente por formas de resistência da sociedade civil? Ou o direito provém da possível mediação com o Estado? O fato é que o direito somente se coloca na forma de lei quando definido pelo Estado.

O importante é conceber que a participação deve impulsionar a construção de uma cultura democrática, que supere os vícios do autoritarismo, paternalismo e clientelismo, na relação entre Estado e sociedade, para que a participação da população na gestão pública seja direta e representativa, num patamar que avance na consolidação da cidadania.

Infelizmente vivemos tempos de criminalização e estigmatização dos movimentos. A participação é um espaço político, além da resistência no debate de ideias e ideal, os movimentos devem permear os espaços de controle social das políticas sociais, pois se traduzem em espaço de disputa de direcionamento de parâmetros e critérios.

O processo que eu sempre vivi aqui em Diadema [...] faz parte da tradição que veio se implantando aqui no Brasil desde a redemocratização com o fim da ditadura: protagonismo dos movimentos sociais, crescimento dos partidos de esquerda. Isso faz parte da gênese histórica que a gente pode chamar aqui de Urbanismo Progressista no Brasil. Governos democráticos populares [...] que incorporaram essa dinâmica da participação popular com força, agora também essa dinâmica da participação foi se alterando na história. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

Ali no Concidade se representa o poder público: Habitação, Mobilidade Urbana, Meio Ambiente - que é muito complexo, que é uma secretaria muito complexa, que a sociedade tem muita dificuldade de entender, estão ali e a gente sabe o que está sendo feito na cidade. E a gente tem condição de conversar com as pessoas aqui fora para falar sobre os projetos, [...] a gente debate muito, no Concidade, enquanto Sociedade Civil. (Entrevistada Luciene, 2016)

A democratização não é necessariamente só conselhos, você tem que ter transparência, você tem que ter publicização, você tem que ter inclusive formas [...] para que todos possam de alguma forma disseminar informações. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016)

Com os depoimentos acima se reforça a necessária disputa pelos espaços de participação institucionalizados, e na área urbana são enfatizados os avanços de alguns

espaços dado o protagonismo dos movimentos, porém, também se reafirma que a força dos movimentos deve manter sua organização fora do espaço estatal, visto que a potencialidade dessa representação vai se apresentar numa pressão como diz Lobo, pelo interesse hegemônico dos atores.

Kowarick (1979) ressalta que, no pensamento elitista brasileiro, a política é considerada como algo especial e restrita aos poucos que sabem o que é desejável para todos. Nessa linha de pensamento, a população não deve participar dos processos de decisão, já que não tem conhecimento para isso e, obviamente, deve ser guiada por um pequeno grupo de esclarecidos.

Para o caso das duas cidades estudadas, São Bernardo e Diadema, podem ser observados momentos de maior ou menor intensidade de abertura democrática para a participação popular, a depender do gestor e da força do movimento organizado, houve avanços e recuos. Porém, nos últimos anos, houve importantes conquistas no âmbito da política urbana, que são elementares na condução do debate da função social da terra e da cidade, e isso envolve participação, por dentro ou fora dos espaços institucionalizados.

Os interlocutores de pesquisa em São Bernardo do Campo e Diadema apresentavam esta preocupação.

Uma boa política urbana ela tem que se apoiar primeiro na participação, mas numa participação verdadeira, uma participação que se abra mesmo a discussão, porque a gente vê muitas vezes engodos, engodos que você tem aquela fachada de participação, mas de fato as pessoas não participam [...] é uma gestão urbana que se abre para a participação, que se abre para o debate, que se abre para a negociação com diferentes segmentos, porque afinal o que é a gestão pública senão a administração dos diversos interesses da cidade? Agora, isso é muito difícil mesmo porque os interesses são antagônicos, então o papel de mediação precisa ser exercido. [...] tem alguns princípios a gente não pode abrir mão: um deles é esse da divulgação, transparência e participação, e o outro é da função social da propriedade. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016)

Outras falas de gestores de ambas as cidades são aqui destacadas nesse sentido, tratam sobre a importância do empoderamento da participação no processo de discussão da política urbana, no uso da cidade e na função social da terra.

Uma das primeiras preocupações nossas, logo no início do Governo, foi exatamente formar um conselho para trazer a participação popular ao planejamento da gestão urbana. Então antes da alteração do Plano Diretor nossa prioridade foi montar este conselho, então nós discutimos bastante num primeiro momento internamente sobre o modelo desse

conselho. [...] as ZEIS é o instrumento que mais mobiliza o movimento popular, o movimento popular discutiu cada uma, olhou cada uma e foi uma coisa que de fato foi importante na elaboração do plano. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016)

Para o processo de debate com a população a respeito da política habitacional se constituiu uma instância ampla que era o fórum do PLHIS, que juntava o Conselho da Cidade, o Conselho Municipal do Orçamento, a representação da população no Conselho Municipal do orçamento e as Comissões de Urbanização e Legalização constituídas. [...] qualquer revisão do Plano Diretor tem que passar pelo Conselho da Cidade. (Entrevistada Tássia Regino, 2016)

A leitura que eu faço é que no início se a gente pegar toda a década de 80 foi um protagonismo muito forte, com alto grau de autonomia em relação ao Estado, ao governo, apesar de estar identificado com o mesmo partido, o movimento fez opções, não foi um processo em que a participação popular era “domesticada ou atrelada” ao Estado. O movimento popular teve nessa primeira fase muita autonomia, muita vivacidade e muito protagonismo, tem a ver com os agentes da cidade inclusive. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

Importante destaque deve ser dado ao papel do movimento e a disposição conjuntural à abertura dos canais de participação, fragilizados num contexto onde o Estado é mais tencionado pelas forças do capital. A abertura à participação nas decisões no campo das disputas de interesses pode sofrer alterações, condicionadas às mudanças de poder no Estado. Então o protagonismo e a autonomia dos movimentos, defendidos acima por Lobo, é determinante nessa correlação de forças estabelecida na luta pelo direito ao uso da cidade.

Aqui em São Bernardo, principalmente nas áreas de favela, as organizações são para dentro dos Núcleos [...] não existe um movimento dos assentamentos precários, não existe essa unificação. [...] todo local tem referências, mas não são lideranças e tem uma participação muito diluída e até hoje nós não conseguimos aqui na cidade ter esse movimento consolidado [...] urbanizações muito atreladas a vereadores. [...] um paternalismo e um clientelismo muito antigo [...] chamar as pessoas não foi difícil, porque as pessoas estavam ávidas a participar, mas tem toda essa cultura de que alguém vai fazer por mim que é muito difícil. (Entrevistada Márcia Gesina, 2016)

Hoje, no Concidade, o conselho é formado pelas instituições que são organizadas mesmo. Então vou dar um exemplo: o MSTL que é um movimento que não nasceu em São Bernardo [...] chegou em São Bernardo pela parceria com a Prefeitura na compra do terreno na Cooperativa, tem o Boni que é lá da Associação Oeste de Diadema e que levou vários participantes. (Entrevistada Márcia Gesina, 2016)

O histórico da organização do movimento em Diadema possui trajetória peculiar, a organização se inicia com a ocupação de favelas, na constituição do movimento dos

favelados de Diadema, depois organizam-se em Associações de favelas por região da cidade, e as lideranças genuínas de cada região iniciam a organização das Associações da demanda de aluguel, déficit que até a criação das AEIS não era enfrentado pelo município. O líder de movimento Manoel Boni faz o relato de uma das maiores e emblemáticas ocupações de Diadema, Vila Socialista, em 1990, relatando sobre uma primeira fase dos movimentos em Diadema, que denomina a fase de maior enfrentamento, do final da década de 70 ao início da década de 90, período onde ocorreu o maior número de ocupações.

Ocupamos o Morro do Samba todos os enfrentamentos [...] “o pau comeu”. Então nós acabamos ocupando uma área menor do que a programada, de cara ainda sobrou muita gente. [...] organizamos ir para outra terra, nós planejamos ocupar lá onde era a Coca, aí vazou [...] fomos para Vila Socialista, no Inamar. Na Vila socialista, ficamos com duzentas famílias, três meses de ocupação com a água e luz provisória, o povo se apropriou da terra, tentou-se várias negociações, mas o Prefeito [...] não amoleceu de jeito nenhum e como o povo já tinha fincado pé ali, veio o despejo, o povo falava daqui para o cemitério [...] houve armamento do povo com armas artesanais, molotov, e veio a repressão de madrugada e começaram a fazer pressão. O povo tinha uma certa organização, mas muita pressão, uma parte recuou, mas ainda ficou bastante gente no enfrentamento. Muita polícia [...] houve confronto, houve o despejo, matou os dois companheiros depois do despejo, a noite [...] prenderam a gente [...] o pessoal foi para escola, resistiram oito meses na escola, depois vieram para os alojamentos [...]. A luta obrigou o Governo Estadual a desapropriar o Morro do Samba e desapropriar a terra para construção dos apartamentos, dos cinquenta e quatro apartamentos que hoje é a atual Vila Socialista. (Entrevistado Boni, 2016)

Paralelamente, em São Bernardo do Campo, um grande número de ocupações e loteamentos clandestinos, ocorridos nesse período, ocorreu em terras de área de proteção aos mananciais, dado que os mananciais ocupam 60% do território, porém, não diferente de outras cidades, também foram ocupadas áreas de encosta, beiras de córrego e área de preservação.

Esse quadro confirma o processo de migração do campo para a cidade, a busca de emprego nas indústrias, restando à população mais pobre ocupar as únicas áreas onde estariam a salvo da ação do mercado, as áreas de proteção ambiental, as beiras de córregos, os mananciais e as encostas, ou ainda comprar, com título precário, terrenos em loteamentos clandestinos e irregulares.

Abaixo, descrendo do que chama de uma segunda fase, Manoel Boni fala da primeira revisão do Plano Diretor em Diadema, ocorrida em 1994, com a demarcação das

AEIS, utilizadas também pelos movimentos. O líder relata que essa resposta/conquista significou um recuo das ocupações em Diadema.

Isso foi, digamos assim, uma mudança de fase, então nós tivemos um primeiro momento [...] da luta pela moradia, a luta contra o despejo e as ocupações. A partir da vivência da Vila Socialista, coincide logo em seguida, na década de 90, com a construção do Plano Diretor que criou as AEIS. [...] as AEIS foi um instrumento para conter a continuidade de habitações através das ocupações e funcionou. (Entrevistado Boni, 2016)

O depoimento de Luciene do MTST de São Bernardo nos faz refletir sobre o importante papel do movimento como agente na pressão frente ao Estado, e a sua resiliência na capacidade de enfrentamento ou de negociação a depender das condições de resposta à sua demanda, e também à abertura, ou não, ao diálogo.

O que eu acho muito interessante é o plano diretor que foi feito aqui em São Bernardo, também achei muito interessante, a gente participar. Ano passado fiz parte do Conselho da Habitação [...] todo o dinheiro que a Habitação ia usar, todo projeto que a Habitação ia fazer, ia mexer na Caixa Federal, então a gente tinha que estar presente. Assim, a gente fica sabendo como a Secretaria de Habitação trabalha na cidade porque às vezes a gente critica e a gente não sabe como é o trabalho, e que muitas vezes não depende só da Secretaria de Habitação, tem todo um trâmite, às vezes depende também do Estado, depende do Governo Federal. Então eu aprendi muito nesse sentido, e também assim, uma coisa também muito interessante é que você acompanha o trabalho. (Entrevistada Luciene, 2016)

Agora a nossa discussão é resistência, resistência para que os Movimentos sejam ouvidos, para a Política de Habitação acontecer [...]. Agora a gente sabe que vai ter grande dificuldade, o que eles (Governo Temer) puderem cortar eles vão cortar, o que eles puderem tirar eles vão tirar. A gente sabe que vai ser difícil, mas é voltar à resistência. (Entrevistada Luciene, 2016)

Como resultado da participação dos movimentos e entidades de representação, a partir da CF/88, foram estabelecidos fóruns participativos e de controle social da discussão da Política Urbana (saneamento, transportes e habitação), como o Conselho Nacional de Habitação e a organização das conferências das cidades.

Em 2003, foi realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades, que conforme regulamento, previa a realização das conferências municipais que deliberavam sobre a política no âmbito local e elegiam delegados para os encontros estaduais que, por sua vez, elegiam representantes para o encontro nacional que deliberava sobre a política para a área.

Tais encontros eram convocados a cada dois anos com estrutura e organização dos governos e ampla participação da sociedade civil.

A organização das conferências, dos conselhos e fundos para habitação significou a abertura de espaço para o debate e financiamentos para a área de habitação e desenvolvimento urbano. Foram implementados programas direcionados à reivindicação dos movimentos como o Crédito Solidário, criado em 2003, e também voltados ao atendimento do déficit prioritário¹⁴⁸, como os projetos financiados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

[...] Lula formaliza o FNHIS, aquilo que os movimentos lutavam há anos, discute uma política nacional, essa política nacional olha para as diversas dimensões do problema, cria programas para essas diversas dimensões; vem o PAC, “bota” dinheiro em Habitação, depois veio o Minha Casa Minha Vida que também põe dinheiro em Habitação. Tem aprimoramentos para fazer? É suficiente só fazer produção habitacional envolvendo iniciativa privada? Não, não é suficiente. São canais diferentes, precisa que existam também alternativas, que o Estado possa produzir aquele que a iniciativa privada não se interessa. Mas foi mais um avanço a criação do Minha Casa Minha Vida Entidades, foi um enorme avanço. É muito importante poder incorporar na gestão da política esse capital social que é o capital que as entidades têm. (Entrevistada Tássia Regino, 2016)

Nesse depoimento, a Secretaria de Habitação foca sobre o aumento do volume do investimento em habitação, após 2003, que ocorreu com a implementação dos programas FNHIS, Crédito Solidário, PAC urbanização e saneamento, e depois a concentração do investimento no PAC via MCMV. Alerta que no caso do MVMV, a falta de interesse da iniciativa privada para os projetos destinados às faixas de menor renda gera a necessária existência de alternativas de financiamento nas quais o Estado responda a essa demanda. Exemplifica o MCMV Entidades, que além do atendimento da demanda do movimento, incorpora o capital social das entidades.

Lício Lobo alerta que embora o MCMV positivamente tenha aumentado a oferta de habitação, desmobilizou processos importantes, distanciando o debate da qualidade do espaço urbano, a discussão do projeto com as associações, enfim, da conformação do mercado imobiliário de produção pauperizada, o que denomina a “cena do mercado”.

¹⁴⁸ No déficit prioritário são contabilizadas, principalmente, famílias moradoras em áreas de risco, em áreas urbanização de favela, e também família baixa renda, de até 3 salários mínimos, que comprometem mais que 1/3 do salário com aluguel.

Depois do Minha Casa Minha Vida, que meio que vai enquadrar todos os movimentos naquele quadradinho do programa, na realidade, todo movimento popular, a história de 2009 até hoje praticamente é produção vinculada às regras estritas do programa Minha Casa Minha Vida e que vai incidir ou vai induzir na verdade outra relação das associações com os associados. A impressão que eu tenho, uma leitura muito superficial, é que ao longo do tempo o movimento vai perdendo o vigor da luta política, ele vai se inserindo nas estruturas que o Estado vai determinando, inclusive nos programas para selecionar quem participa ou não, as regras são dadas pelo Estado, pela Caixa Econômica. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

Salvaguardadas as críticas do programa MCMV na relação com o movimento organizado, os fatos ocorridos, em 2016, começam a revelar tendências de retrocesso numa diminuição radical dos investimentos para a área, fruto da orientação na mudança de governo pós-impeachment de Dilma Rousseff. Em 2016, ano para a convocação do encontro das cidades, a organização foi negligenciada de tal forma que, no estado de São Paulo, o encontro foi organizado por iniciativa dos movimentos. Isso ocorreu devido à conjuntura política do país e pela nova orientação atribuída pelo Estado brasileiro ao Ministério das Cidades.

As reflexões de Raquel Rolnik (2009) assertivamente problematizam a questão dos processos decisórios:

Boa parte dos processos decisórios em relação a política urbana e habitacional não se dá nos espaços institucionalizados de participação, mas no “jogo político eleitoral” numa “complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões aos espaços locais e intermedeia a transferência de recursos para os municípios. (ROLNIK, 2009, p.45-46).

É sobre esse quadro que a representante do MSTL, Luciene, aponta que o movimento, na ausência de diálogo e resposta, deve estar preparado para a resistência. A participação direta aponta para relações, que fogem do mercado livre e apostam na democratização do Estado e da sociedade.

Na fala dos gestores, também pudemos ter a percepção do significado desse recuo para o avanço de políticas urbanas preocupadas com propiciar o uso e a função social da terra. Tal recuo quanto à divisão da decisão em espaços democráticos de participação se justifica em função da recomposição do controle do Estado, num aprofundamento do apoio aos interesses privados.

Experiências comprometidas com o aprofundamento da democracia supõem a conjugação da participação direta da população na gestão pública e da participação representativa, espaços de caráter deliberativo.

A implementação de práticas de controle social sobre as realizações do poder público questiona as teses neoliberais que defendem a redução das atribuições e responsabilidades sociais do Estado e questiona sua relação com os interesses privados. (VILLAS-BOAS, 1995, p. 1)

Após o processo de impeachment, o país vive um momento de recuo democrático e para o caso dos dois municípios estudados também houve perdas, pois, em Diadema, desde 2013, o Partido dos Trabalhadores perdeu o governo para uma gestão de centro direita e São Bernardo do Campo perdeu o governo, nas eleições de 2016, para a direita.

A penúltima mudança do Plano Diretor da cidade [...] foi uma mudança favorecendo o mercado, favorecendo as imobiliárias da cidade. A administração sentou com o setor imobiliário e chegaram à seguinte conclusão: que Diadema não poderia ter mais pobre, já tinha muito pobre, e que essas poucas áreas que nós tínhamos, tinha que ser reservadas para empreendimento para a classe média alta. (Entrevistado Boni, 2016)

Eles não vão poder mexer em tudo, inclusive o Concidade, a gente como sociedade civil estamos marcando uma reunião já, para a gente discutir como vamos proceder também nesses dois anos aí com o governo que é avesso a tudo isso não é? Que não gosta de povo na prefeitura. (Entrevistada Luciene, 2016)

Há um cenário onde as cidades sofrem um drástico recuo referente aos princípios da política urbana e habitacional nacional, que recai no esvaziamento das ações e no corte dos financiamentos federais e também locais para a área, perdas de conquistas.

O pessoal ficou sem referência desde que se construiu um recuo, o fortalecimento de exposição fascista, de direita, eleição do Dória no primeiro turno em São Paulo. Aqui no ABC, o resultado das eleições é um sintoma disso, mostra essa tendência. Nós tivemos dois embates de conjuntura na Conferência da Cidade em São Bernardo, achei que foi uma perda tão grande. Trouxeram um técnico de uma Universidade para falar de conciliação de classes, para falar de frente popular. Frente popular? [...]. O partido está no poder, entre aspas, por cima da corda bamba e de repente não tem nada. Golpe? Esse golpe é normal [...]. Vocês acreditam na democracia? Democracia, democracia é a ditadura do capital. A grande burguesia permite a democracia quando ela quer. Quando ela não quer não tem democracia. A luta pela moradia tem que fortalecer a luta por uma nova sociedade [...] a sociedade capitalista caminha em passos rápidos e largos para a barbárie fascista. (Entrevistado Boni, 2016)

Numa perspectiva crítica, entender os comportamentos funcionais, as tendências neoconservadoras, o papel do Estado e o papel da sociedade civil é fundante para a compreensão das determinações históricas.

Parece que é urgente, urgentíssimo, fortalecer o campo para uma nova sociedade, senão perdemos a oportunidade, não teremos mais chance. É lógico que o movimento é dialético nós somos desse “tamaninho assim”, sem visão, escondido, daqui a pouco se ascende, a gente torce por isso, também nossos idealizadores, desde o início, eles foram bastante otimistas, eu carrego esse otimismo, o Marx fala que a Revolução vinha logo, quando falou achava que estava nas vésperas. Mas para manter o otimismo, está bastante difícil, a realidade é muito dura, a supremacia ideológica da classe dominante está muito forte. (Entrevistado Boni, 2016)

Eles não se importam muito com esse lado e a gente sabe que eles favorecem muitos empresários né, as pessoas do capital, do interesse do capital. Então, assim, a gente acha que vai ser muito difícil, que vai ser mais difícil, mas a nossa bandeira do MSTU é que a gente vai continuar lutando, entendeu? Vamos continuar lutando. (Entrevistada Luciene, 2016)

A escuta dos atores e a avaliação das experiências nos mostram que há diversidades no aspecto da organização popular que se expressam pelo histórico, diferenças locais e também pela capacidade de resposta às determinações dos diferentes momentos na presença ou ausência de prioridade para a área.

Isso tem a ver com a perspectiva política dos atores que são hegemônicos no Estado, quando você tem um governo de corte popular, com perspectivas mais progressistas, com perspectivas mais distributivas ou redistributivas da renda, da riqueza, do poder, esse governo incorpora a importância e a dinâmica da Participação Popular. Na tradição e no processo que eu sempre vivi aqui em Diadema isso foi muito importante, bom que eu vivi e que faz parte da mínima tradição que veio se implantando aqui no Brasil desde a redemocratização com o fim da ditadura: protagonismo dos movimentos sociais, crescimento dos partidos de esquerda. Isso faz parte da gênese histórica que a gente pode chamar aqui de Urbanismo Progressista no Brasil. Governos democráticos populares [...] que incorporaram essa dinâmica da Participação Popular com força, agora também essa dinâmica da participação foi se alterando na história. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

A história das cidades brasileiras nos mostra que o movimento de habitação assume o desafio do enfrentamento e explicitação dos conflitos. Importante afirmar o necessário papel dos movimentos na pressão para a democratização do Estado e da sociedade.

O reconhecimento do direito à cidade se afirma através da valorização das ações coletivas voltadas às melhores condições de moradia e do meio ambiente urbano e do

incentivo à auto-organização da população. A política habitacional deve envolver a democratização do acesso ao solo. A participação direta da população na gestão e no planejamento urbano é essencial, deve influenciar nos processos decisórios.

4.3. Gestão pública e a disputa da terra

A maior expressão da falta de acesso à terra é você ter um terço dos domicílios da cidade construídos em assentamentos informais. (Tássia Regino, 2016)

Pode-se afirmar que a cidade, no contexto do mundo capitalista e globalizado, da mercantilização e da apropriação privada, está distante da elaboração racional e humana do valor natural do uso do espaço. Na opinião de Ermínia Maricato (2011), em que pese o valor das conquistas, ao longo desses últimos 20 anos, o caráter “juridicista” e “institucional” desses avanços, aliado à tradição arbitrária da aplicação de leis no Brasil, não alterou a lógica injusta de produção das cidades, reforçando a “imensa distância entre o discurso e a prática”. A autora pontua que a “não” aplicação da maioria dos instrumentos do Estatuto das Cidades, a não democratização do acesso à terra e os bem-intencionados processos participativos evocados pelos Planos Diretores, continuam a favorecer os agentes com maior poder econômico e político.

Contudo, segundo Lefebvre (1991, p.13): “os violentos contrastes entre riqueza e pobreza, os conflitos entre os poderosos e os oprimidos não impedem nem o apelo à Cidade e nem a contribuição ativa para a beleza da obra. No contexto urbano, as lutas de facções, de grupos, de classes, reforçam o sentimento de pertencer”.

As experiências dos municípios de Diadema e São Bernardo do Campo ilustram momentos de avanços e retrocessos na forma de impulsionar o debate e decidir sobre o uso da terra como modo de intensificar a efetividade de instrumentos de redistribuição do solo urbano, cujo objetivo seria alavancar a função social do espaço.

A gente está passando agora por um momento de avaliação desses instrumentos e de contextualização também desses instrumentos no quadro da financeirização que a gente está vivendo, então o neoliberalismo e a financeirização parece que é um descolamento. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016)

Claudia Virgínia alerta sobre a situação política e econômica perversa do neoliberalismo, que se apresenta no contexto da financeirização¹⁴⁹. Nesse cenário, os apelos para o estabelecimento de parâmetros urbanos, reguladores da função social da terra, “navegam” na contramão do modelo capitalista inscrito nas relações de mercado. Essa “frágil” relação, imbricada por interesses do mercado sob a ação do Estado, limita a existência de conjunturas favoráveis ao uso e efetividade dos instrumentos urbanos.

Os municípios estudados, frente ao desafio e disputas, demonstram na história a dificuldade cotidiana em momentos de avanço e também em vários momentos de extremo retrocesso, resultados da conjuntura local e nacional.

Ainda mais aqui no nosso país, em que a propriedade privada ainda é muito sagrada, e aqui mesmo dentro do governo, a gente enfrenta muitas resistências do funcionalismo, com relação à aplicação dos instrumentos, e impasses que a gente sofre toda hora, internamente também no sentido de privilegiar [...], então acho que é preciso ter não só o instrumento, mas uma conscientização, é sempre importante, é fundamental dentro desse processo de conscientização, de formação, de educação urbana. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016)

Então, assim, como esse proprietário tem muitas terras aqui em São Bernardo, muitas propriedades, então ele dificultou um pouco a negociação, aí quando veio o impeachment da Presidente Dilma, ele se apegou a isso e deu uma segurada na negociação, mas mesmo assim a gente não desistiu, a gente está lá, a gente tá fazendo a contraproposta com os novos associados. (Entrevistada Luciene, 2016)

A cultura do direito de propriedade, a despeito do direito à cidade e à moradia digna, é reproduzida pela e na sociedade. Há a naturalização da ascensão de alguns em detrimento do empobrecimento da grande maioria. Aqui concordamos com Claudia Virginia sobre um campo necessário de educação popular para a questão urbana.

Anos de dominação dessa cultura consolidaram internamente, aos governos, estruturas conservadoras, ou pior, com vícios de negociação de favores e privilégios e, alterar essa forma de governar é tarefa difícil. Pode ser aqui citada a estrutura de aprovação de projetos, ou mesmo os difíceis debates na Câmara de vereadores nas revisões das demarcações urbanísticas, espaço “recheado” de interesses e negociações.

¹⁴⁹ Com a crise estrutural do capital, a partir dos anos 70, surgem novas características e formas para recompor as taxas de lucros do capital, a financeirização ou domínio das finanças, a fim de recompor essas taxas dos monopólios em outros circuitos, com alteração das formas de mundialização do capital, com ganhos indiretos nas taxas do mercado financeiro. Para a área habitacional há interferência direta na questão das hipotecas e dos lucros sobre ativos habitacionais.

Havia vários terrenos aqui no centro que eram AEIS, e foram deixados de ser e deram origem a empreendimentos [...], isto foi pressão política, isto tem nome e endereço [...], tem casos de terrenos que eram sem uso... uma fábrica abandonada, por exemplo, no Canhema, Móveis Alencar, ela foi objeto de conflito, a “galera” não queria que deixasse como AEIS, mas foi AEIS porque estava abandonada, subutilizada, podia ser inclusive revitalizada no sentido de propiciar algum uso habitacional e houve uma pressão, e mudou o zoneamento, voltou a ser Industrial, salvo engano hoje tem uma igreja lá [...]. Essa disputa ela é muito dinâmica no cotidiano da cidade, ela está acontecendo, agora o que a gente pode dizer é que nos últimos planos houve avanço, apesar de nominalmente ter havido embate. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

Outra peculiaridade é a facilidade como o mercado tende a se apropriar dos instrumentos a seu favor. Isso pode ser constatado no exemplo abaixo, da utilização da PEUC e do IPTU progressivo que, pensados para pressionar o uso social da terra, no caso citado por Claudia Virginia, foi apropriado pelas incorporadoras como forma de liberação de terrenos para a construção de empreendimentos lucrativos, sem preocupação com a melhoria da malha urbana.

*Nós fizemos recentemente uma pesquisa nacional coordenada pela professora Rosana Denaldi, sobre o instrumento de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória. Primeiro a gente viu que o instrumento é rarissimamente utilizado, segundo quando ele é utilizado, o município, que não sei se é o que começou primeiro, mas um dos primeiros que começaram, e o único, que até num primeiro momento, levou isso à frente. Hoje nós temos três municípios que é Maringá, São Bernardo do Campo e São Paulo. Maringá já tem o IPTU Progressivo antes de nós, ele faz **para atender o setor imobiliário entendeu**. Porque os proprietários lá em Maringá, eles estão descolados do setor imobiliário, o setor imobiliário quer empreender e as propriedades estão retidas. Então a notificação é para liberar [...] e o pior são os terrenos da periferia, então a cidade vai crescendo em extensão o que não é também o melhor modelo. A gente fala muito em verticalização etc., mas as cidades mais compactas, mais bem resolvidas, elas ocupam menos território, então é mais terra que você deixa exercendo uma outra função: função rural, função ambiental. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016)*

A gente tá com um projeto aqui no Demarchi que é um terreno de IPTU progressivo, ali tem capacidade para duzentas famílias também, só que aí está parado, por causa das eleições municipais e também por causa dessa transição que teve [...] o terreno está ocioso. (Entrevistada Luciene, 2016)

Relação injustamente marcada pelo contraditório papel do acesso à moradia como um direito social e a especulação da habitação como bem de mercado. Um bem caro sujeito à especulação imobiliária da propriedade pelo mercado e incorporadoras da construção.

Esse lugar, que é adquirido pela “habitação”, supõe a existência de fortes tensões nas relações entre Estado, mercado e sociedade.

Aqui trazemos o MCMV, que tornou-se um programa muito importante e valorizado, conforme pudemos observar tanto nas falas dos gestores dos municípios, como dos movimentos, em função de ter viabilizado um investimento nunca antes ocorrido na área. Contudo, o programa recebeu críticas posto que acabou por reproduzir vícios do modelo padronizado de construção, lucrativo, novamente adotado pelas empreiteiras e com a falta de condições de um acompanhamento planejado, distanciado do conceito de “direito à cidade”, em que se pensavam projetos para habitação não segregadores, mas sim inclusivos, com acesso à transporte, saúde, educação etc.

O programa também estabelece um patamar de relação com os movimentos, diferenciado daquele assumido em outros programas como o FHNIS e o Crédito Solidário, o movimento e a demanda deixam de protagonizar a discussão do projeto.

A partir de 2009 [...], quando veio Minha Casa Minha Vida, teve outra revisão do Plano Diretor para ampliar a oferta de terra de AEIS já vinculado com essa ideia de aproveitar a “onda” do Minha Casa Minha Vida, e a grande mudança aí é essa que, por exemplo, a relação das associações, ela dá uma mudada também com o mercado, no perfil da demanda e na relação, porque na medida em que o Minha Casa Minha Vida estava vinculado a uma empresa, empreiteira titular da iniciativa (tirando o Minha Casa Minha Vida Entidades em que os protagonistas ainda seria as associações), a iniciativa é de uma empresa, isso teve um impacto importante nessa coisa da relação do mercado e na organização da demanda que várias associações participaram. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

O problema da política de habitação se estreita no município, como ocorre com outras políticas sociais, pressionando o poder público local. É o local onde se expressam as forças, se intensificam os interesses e as movimentações, lugar das especificidades e diversidades. As diversidades devem dialogar com os planos para a área. A diretriz de uma política preocupada com a diversidade aponta resposta peculiar às diferentes demandas apresentadas.

O MCMV representa a perspectiva de encaixar as grandes e médias empresas construtoras nesse processo da construção civil, o setor está vivendo uma crise, [...], diferente da concepção do PlanHab, que incorporava a riqueza, a diversidade dos programas e da necessária autonomia de cada cidade em desenvolver seus programas de acordo com a sua realidade isso se perdeu no meio do caminho. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

De fato, não foi priorizada a diversidade de programas descritos no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e nos Planos Locais de Habitação de ambos municípios destinados às diversas demandas habitacionais. Os programas de urbanização, requalificação urbana, melhoria habitacional, regularização fundiária, que buscavam a resolução das diferentes demandas colocadas nos Planos Locais de Habitação, ficaram direcionados ao atendimento por provisão, em função da busca de financiamento através do MCMV, que canalizou a maior parte dos investimentos para a área após 2009.

Os municípios tiveram que enquadrar a demanda prioritária dentro dos padrões do MCMV. Outro exemplo de distanciamento das políticas pensadas localmente é o abandono dos Planos de Bairro, estudados em Diadema, a fim de minimizar os impactos do adensamento urbano e, por consequência, avaliar a malha no sentido do atendimento social do território. Na cidade, foram abandonados dois planos de bairro, importantíssimos, como o caso do Jardim Marilene e do Gazuza, setores extremamente populosos, com estrangulamento dos acessos e circulação no bairro.

Visando o lucro, por parte das incorporadoras, a maior parte do investimento do MCMV destinou-se à habitação do mercado popular, demanda de 3 a 10 salários mínimos. Esse dado demonstra o quão expressivo é pelos números apresentados nos projetos aprovados ou em aprovação pelo MCMV em Diadema, 8140 unidades para os “empreendimentos” do mercado popular e 2786 unidades para demanda de 0 a 3 salários mínimos, componentes do déficit apontado no PLHIS de Diadema.

*No MCMV [...], a demanda de zero a três salários mínimos vai ser muito prejudicada no atendimento e as próprias associações elas vão ser induzidas a atender as faixas de maior renda, de três salários para cima, que é mais fácil na dinâmica da aprovação na Caixa. **Então zero a três sempre vai ficar para trás, [...] isso deixou de ser o foco da Política Habitacional**, acho que essa é a grande questão. Pegando as décadas de 80/90, o foco da política Habitacional do município era o atendimento da demanda de zero a três, isso vai se perdendo ao longo do tempo. A urbanização de favela, melhoria habitacional, requalificação, tudo vai virando provisão, Minha Casa Minha Vida projeto padrão da Caixa e a **Caixa organiza a demanda e as associações se adaptam**. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)*

Lobo questiona essa inversão ocorrida com a implementação do MCMV, o programa minimizando o papel dos planos locais, constituindo-se como resposta para qualquer região brasileira, diminuindo investimentos para outros programas também importantes, como exemplo, a urbanização de favelas e a requalificação habitacional, além de engessar a

atuação das associações de moradia que tiveram de se organizar às regras e burocracias da Caixa Econômica Federal, o “agente financeiro” que controla o programa.

O modelo de construção de políticas públicas para a habitação, que se constitui de políticas pensadas nacionalmente, agregou como principal objetivo a aceleração do crescimento, como instrumento de estruturação da economia, numa forte inserção do mercado. Tanto os objetivos iniciais da Política e do Plano Nacional de Habitação se modificaram substancialmente, como a relação com os processos de participação e decisão tão defendidos pelas alterações constitucionais de 1988 e pela regulamentação do Estatuto das Cidades de 2001.

O paradigma da política habitacional passa a ser regido pela lógica, ambos, Estado e empresa, procuram rápidos resultados. Por exemplo, para o MCMV, que prometeu a construção de um milhão de unidades habitacionais, é interessante que esse número seja atingido em curto prazo, o que só poderia ser viabilizado pela “eficiência” da iniciativa privada, segundo essa visão de mercado sobre a política.

É importante e necessário repensar e dar estímulo ao papel dos elementos que envolvem o Sistema Nacional de Habitação: Planos, Fundos, Conselhos e Fóruns de decisão e participação, entendendo o jogo de forças que enreda a definição da política urbana e a disputa dos espaços da cidade e da riqueza socialmente produzida.

A Política Nacional de Habitação (2004), o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005), o Plano Nacional de Habitação (2008), a autogestão na habitação, foram respostas à pressão de um campo identificado com a reforma urbana que vê na integração e articulação das políticas de desenvolvimento urbano e na participação e controle social sobre as ações e recursos, uma possibilidade de ampliação dos direitos nas cidades e de exercício do direito à cidade, entendido (no sentido Lefebvriano) como o direito à vida urbana, à cidade como o lugar do encontro, onde a prioridade é o seu valor de uso. (FERREIRA, 2014, p. 193-194)

Bonduki (2014) afirma que a política deve observar um princípio elementar do urbanismo: a cidade não é uma somatória simples de projetos de habitação, mais saneamento, mais transportes urbanos, mais programas urbanos. Exige uma estratégia articulada, incluindo política fundiária que regule o uso e a função social do solo e projetos setoriais que decorram do Plano Diretor.

Os gestores e técnicos sob a ótica da construção de respostas vão tratar dos desafios para a construção de uma “boa política”, acima definida como uma política que articula, que

tenha desenvolvimento urbano com direito à cidade, que seja inclusiva e justa, que conheça a cidade e reconheça as diversidades existentes.

Fazer esse mapeamento bem detalhado da cidade, as áreas, a definição das áreas especiais de interesse social para nós, isso foi um avanço, não tinha essas coisas na cidade, era uma preocupação que não existia [...]. Eles têm que conhecer a cidade e a cidade tem que conhecer e reconhecer que os serviços devam ser disponibilizados de forma igualitária. (Entrevistada Márcia Gesina, 2016)

A Secretária de Habitação de São Bernardo, Tássia Regino, ao tratar sobre a implementação das ações, em São Bernardo, avalia resultados enfocando três dimensões: aquela que diz respeito à legislação urbana; aquela que diz respeito à intervenção integrada nas porções do território, referindo-se ao conceito do direito à cidade como direito de usufruto a todos os bens e serviços; e a terceira dimensão que se refere à integração entre as políticas sociais para o combate das vulnerabilidades nas suas múltiplas faces.

Como pudemos observar na exposição da experiência, para cada uma das dimensões houve um esforço de mudança de paradigma quanto à forma de funcionamento da máquina do governo. Um apelo ao tradicional e funcional já descrito anteriormente por Claudia Virginia, numa necessária estruturação do setor administrativo e formação da equipe técnica para pensar e executar a política urbana sob uma nova lógica, o necessário rompimento com a forma apartada de planejamento das políticas sociais, buscando integrá-las.

Para além da mudança desses paradigmas internos à estrutura administrativa, é necessário a ruptura com a lógica de mercado. Na apresentação de resultados, podemos observar o espaço de contradição que se reproduz no governo local. A tensão e pressão para a lógica do privilégio, da propriedade e do lucro se representam, também nessas cidades que buscaram exercer políticas mais inclusivas.

Faz-se necessário, a todo o momento, retomar o debate sobre os novos desafios apresentados, e articular as forças e os interesses daqueles que conformam caminhos para respostas mais inclusivas na construção da cidade.

Aqui quem votou, quem deliberou pelo projeto de lei que foi encaminhado à Câmara foi o conselho e, nesse sentido, o conselho, o movimento popular e o governo estavam mais unidos, então nós conseguimos passar todas as nossas propostas, é claro sempre ouvindo, sempre negociando um pouco com o setor imobiliário. Foram feitas as concessões [...], então o setor imobiliário, especialmente os pequenos construtores locais, brigaram muito. (Entrevistada Claudia Virginia, 2016).

O desafio é reconstruir uma política habitacional porque o que a gente está vendo hoje é uma desconstrução. As últimas decisões do Conselho Curador do Fundo de Garantia e da Política Nacional aqui é para realmente reduzir muito a possibilidade de atendimento para a população de baixa renda e concentrar a produção habitacional com recurso do Estado na faixa de renda mais alta numa tentativa de reaquecer a indústria da construção civil que está baqueada pela recessão, então o raciocínio do governo atual é aquecer o mercado, via atendimento das faixas de renda mais altas, tem a ver com a solvência do mercado da Caixa Econômica e a carência de recursos do Estado, o ajuste fiscal é pra valer, é brutal e incide obviamente na política habitacional. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

Importante a relevância de experiências como Diadema e São Bernardo do Campo que desafiam o traço hegemônico da exclusão e segregação social. Não foram desprezíveis e nem poucas as respostas positivas ao desafio, mas mesmo com todo o marco diferencial, ainda se desenham como **territórios de segregação e exclusão**.

No que tange à política urbana inclusiva, qual é a força e o papel de uma gestão nacional? Qual é a força de uma gestão local? O papel do movimento organizado? Qual é a abrangência dos instrumentos urbanísticos, para a função social? As cidades estudadas conseguem traduzir-se em expressão diferenciada da lógica mercadológica da propriedade?

Perpassando os eixos analisados, podemos entender que a conjuntura política, o papel do Estado, do poder local e a força do movimento organizado são importantes componentes definidores da regulação sobre o espaço e seu uso, no entanto, a avalanche da imperiosa estrutura da sociedade do capital reformula-se a cada momento na defesa dos seus interesses que segregam, empobrecem e excluem.

Os embates para a construção de uma nova cidade estão situados na forte presença de uma política federal, estadual e municipal que enfrentem a alta densidade das cidades com políticas corajosas de reforma urbana, aprimorando os espaços de participação e controle social e que avancem no uso dos instrumentos legais do Estatuto da Cidade.

Há que serem ponderados os resultados, dada a determinação estrutural do capital, as cidades apresentam os maiores índices de adensamento populacional e traduzem indicadores que demonstram sobremaneira a grande falta de distribuição de renda e apartação entre as classes sociais, representadas também na desigual distribuição do espaço.

Olhando para as experiências de Diadema e São Bernardo do Campo, é importante apontar algumas questões a serem aprofundadas na relação entre a dimensão da problemática urbana e habitacional e a capacidade de resposta dos municípios: (i) o

problema metropolitano que perpassa os limites da cidade e que deve ser planejado, considerando a disparidade e especificidade de cada município; (ii) a distância entre a capacidade de atendimento, onde o número de provisões e urbanizações estão muito aquém dos dados de déficit estimados para os Planos Locais de Habitação; (iii) o desafio da efetivação dos processos fundiários de regularização; (iv) a necessidade da retomada dos planos de bairro; (v) a discussão dos espaços de controle social, os municípios estudados possuem representação de movimentos que participam dos espaços de decisões a respeito da política urbana e habitacional e colocam-se combativos.

E, por fim, observa-se na região que a intervenção no território se diferencia pela capacidade administrativa e vontade política para a gestão da questão urbana e habitacional de forma a responder às tensões, necessidades e interesses existentes no território.

CONSIDERAÇÕES

A força da alienação vem dessa dificuldade dos indivíduos que apenas conseguem identificar o que os separa e não o que os une. (Milton Santos, 2000)

Na busca pelas respostas à hipótese inicial desta tese, revelaram-se importantes elementos sobre a formação das cidades e grandes entraves das metrópoles, como no caso dos municípios localizados na região do Grande ABC, no que concerne à ausência do direito à terra, à moradia e à cidade. No estudo de campo, a imersão e observações feitas às experiências dos municípios pesquisados (Diadema e São Bernardo do Campo) contribuíram largamente para que pudessem ser explicitados fatores que são fortalecedores ou que enfraquecem a efetivação de políticas habitacionais e urbanas direcionadas ao direito de acesso à moradia digna.

A aproximação com a experiência de Lisboa (Portugal) nos reafirma que as cidades expressam resultados dos elementos históricos e particulares que as conformam, no entanto, os efeitos das relações determinadas pelo interesse do mercado e da propriedade são globais no mundo do capital e colocam as cidades como espaço das relações capitalistas da exploração do homem pelo homem. A cidade de Lisboa expressa fenômeno bastante conhecido como a expulsão dos setores mais pobres para as franjas da cidade, e outras questões específicas que estão ligadas ao processo de turistificação que diminui radicalmente o número de oferta de moradias à população da cidade.

No Brasil, o processo de urbanização ocasionou ao mesmo tempo grande concentração de renda de um lado, e de outro, muita desigualdade social marcada nas várias expressões da questão social, representadas na pobreza, falta de moradia, saúde, educação, além de outras. As cidades concentram a maior parte da população brasileira, segundo dados do IBGE (2010), 84,4% da população brasileira encontram-se em área urbana, porém, a maior parte, sem o livre e pleno usufruto dos espaços. Os desafios para a construção de espaços mais justos e igualitários esbarram principalmente na questão fundiária e, portanto, na dificuldade de efetivar a função social da terra. O direito à moradia, embora já inscrito na CF desde a emenda de 2000, como responsabilidade estatal, permanece difuso entre o público e o privado, e ainda com problemas na sua articulação enquanto sistema entre as alçadas federal, estadual e municipal¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Forte exemplo do Governo do Estado de São Paulo que não se organizou na forma de sistema e mantém programas paralelos, com ausência de fundos integrados para a área.

Embora tais políticas para as cidades, de forma geral, “ainda” tendem a sofrer pressão e direcionamentos a interesses da classe dominante, os instrumentos de política urbana, agora, definidos em lei apresentam um “folego” para o exercício de experiências que buscam caminhos socialmente redistributivos do espaço, aqui citamos principalmente: (i) os impactos constatados na demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social que condicionam o uso de espaços ao atendimento de interesse social, lançando potencial e capacidade de luta pelo uso social da terra; (ii) a disputa pelo espaço participativo nos debates sobre o Plano Diretor, podendo proporcionar inversão sobre a lógica tradicional de planejamento sobre o uso do território; (iii) a construção de Planos Locais para Habitação de Interesse Social, explicitando e impulsionando à priorização do déficit; e (iv) abertura de novos canais de controle social condicionando o acesso à verba do FNHIS.

Há destaque também à possibilidade do uso de instrumentos do Estatuto da Cidade, como: IPTU progressivo, preempção, Outorga Onerosa, Concessão do Direito Especial de Uso, Uso Capião, entre outros meios que representam uma perspectiva de coibição da especulação da terra pelo grande proprietário ao mesmo tempo que estes instrumentos visam propiciar o acesso ao demandatário de uso.

O urbanismo já foi considerado apenas uma arte e a estética do espaço urbano. Urbanizar significava remover estátuas, confeccionar projetos de jardins, tornar as ruas mais largas, enfim, objetivava-se embelezamento de um lugar. Diante dos novos dos tempos, o urbanismo passou a ser uma técnica, a arte de planejar a cidade, disciplinando seu desenvolvimento, suprimindo as necessidades básicas de seus moradores. (MARICATO, 1997, p. 39)

As cidades de Diadema e São Bernardo do Campo representaram aqui a explicitação desse processo de correlação de forças na busca de construção de alternativas, nesse acirrado palco de disputa de interesses. Há um processo histórico de implementação de políticas de urbanização que acentua a responsabilização do poder local no trato e construção de respostas à questão habitacional e urbana. Sendo assim, estudo além de se configurar como um registro das experiências, também apresenta o caminho percorrido pelos vários atores no que se refere a formas de retração ou enfrentamento dessas políticas.

Municípios que enquanto espaço local, diante das tensões de cidades urbanas, vivenciam a relação direta com os setores em conflito, e detêm o papel na elaboração de respostas às demandas emergentes, principalmente, após as definições da CF/88 e das linhas programáticas da PNH, quando os municípios firmaram seu protagonismo no planejamento do uso da cidade e na implementação dos programas habitacionais.

Constata-se, porém, que os novos parâmetros de ocupação do solo não foram suficientes para a aplicação e a utilização dos instrumentos de controle e planejamento, como já dito há determinações estruturais que fortemente influenciam o jogo de interesses, presenciada a prevalência da questão econômica em detrimento das fragilidades da questão social. Um importante exemplo é a migração dos projetos habitacionais para o atendimento ao mercado imobiliário, alterando o objetivo prioritário de atendimento à baixa renda, como o caso do MCMV, que abre espaço para as grandes incorporadoras imobiliárias e, conforme números apresentados, essas incorporadoras pressionam para a utilização do fundo público para demandas mais rendosas, produzindo um número maior de moradia para famílias com renda mais alta (6 a 10 salários mínimos) em detrimento da produção de moradias que compõem a maior parte do déficit, aquelas famílias cuja renda é de 0 a 3 salários mínimos.

Essas tensões de ordem estrutural, em maior ou menor grau, refletidas nos espaços locais, influenciam na determinação do modelo dos espaços abertos à participação, por vezes, meramente consultivos ou ainda somente informativos. Isso depende da capacidade de enfrentamento local na correlação de forças.

O estudo aqui apresentado foi conduzido analisando-se três eixos que se inter-relacionam: o direito à cidade e à moradia digna; o controle social e a participação; e a gestão pública e a disputa da terra, diálogo que favoreceu destacar a capacidade e a força do poder local na articulação de respostas que incidam para a melhor distribuição do espaço urbano.

No contexto liberal, que agrava a questão social, faz-se necessária a presença do Estado na criação e regulação de programas habitacionais articulados à questão urbana e que, sobretudo, envolvam a população mais vulnerável, efetivando a garantia do direito de morar e bem viver na cidade. Conforme Harvey (2008), a cidade desejada não pode ser divorciada daquela que preserva a relação com laços sociais, com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos, o direito à cidade como direito de acesso aos serviços urbanos, um direito comum antes de individual, posto que a transformação da cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização.

A **disputa do escasso banco de terras** existente nas cidades é grande e tenciona as ações do poder público local, como no caso de Diadema e São Bernardo do Campo. Nessas

duas cidades, para a definição dos instrumentos urbanísticos¹⁵¹ nos momentos de revisão do Plano Diretor, os debates foram intensificados envolvendo os vários atores via mecanismos de participação. Tais espaços apresentam-se como possibilidade de contraposição aos fortes interesses do mercado. O uso, pelos municípios, de ferramentas dispostas no Estatuto da Cidade somaram capacidades de resposta às demandas expressas nos respectivos PLHISs.

Os Planos Locais para Habitação de Interesse Social de Diadema e São Bernardo do Campo compõem as necessidades habitacionais conforme a diversidade de situações e contexto de cada município, supondo intervenções relacionadas com as condições objetivas de cada realidade. Devido à alta densidade populacional e o elevado número de família compondo o déficit qualitativo, seja pela situação de moradia em área de risco, favela, ou ainda, por condições inadequadas de habitabilidade, situações essas agravadas pela insegurança fundiária, no PLHIS, são previstos programas como: Urbanização de Favelas, Requalificação Habitacional, Provisão Habitacional e Regularização fundiária.

Críticas positivas e negativas foram apontadas com a chegada do MCMV, em 2009, quando os municípios tiveram que se readequar a uma forma mais padronizada de planejar os projetos de moradia, no que diz respeito ao seu desenho e relação com espaço urbano e a política municipal. O MCMV, embora tenha aumentado a oferta e a produção habitacional para os municípios, impactou na redefinição dos programas, diminuindo investimentos diretos em urbanização, priorizando a produção de novas unidades habitacionais, alterando a prioridade dos programas habitacionais, além de uniformizar padrões de construção para adequá-los aos modelos das empreiteiras. Segundo depoimentos da pesquisa de campo, isso promoveu a perda da qualidade da moradia, diminuindo a relação e o diálogo com a população, distanciando o estudo do projeto na sua relação com o espaço urbano. É imprescindível para o acesso à moradia digna a articulação das políticas de habitação com outras políticas de desenvolvimento urbano, como saúde, educação, transporte, lazer, entre outras.

Nesse aspecto, a política nacional e os próprios programas se afastaram dos objetivos aos quais se propuseram que, ao fim, era assegurar os direitos de cidadania, especialmente o direito à cidade. Como já dito, existem problemas de ordem estrutural, cujos determinantes se encontram na própria lógica do capital que captura os fundos públicos para a produção de

¹⁵¹ Principalmente para definição de ZEIS, Direito de Preempção e PEUC

moradias pela via do mercado, o qual tem por finalidade a acumulação e o lucro e não produzir cidades justas.

Situação expoente da financeirização do capital, que enreda a economia brasileira, tornando ainda mais complexa a rede de relações colocadas para a produção de moradias e a organização espacial das cidades. Na ordem dos interesses, apresentam-se projetos de renovação urbana, captados por poderosos grupos empreendedores, grupos esses com enorme poder econômico que além de financiar campanhas, ainda têm entrada livre no Congresso Nacional para implementar leis que os beneficiam.

Em relação à implementação de programas existem questões conjunturais que se relacionam ao sistema federativo. A centralização federal de recursos e diretrizes é um problema, pois não assegura aos municípios autonomia para a gestão dos recursos e necessidades próprias, havendo muita dificuldade para o encaminhamento das ações junto à CEF, que burocratiza sobremaneira os trâmites administrativos. Além disso, há a omissão e o enfraquecimento do poder dos estados no que se refere a co-responsabilidade pela política e controle urbano e provisão de moradias.

Outro componente de gestão se refere à capacidade administrativa do município, que envolve recursos financeiros, humanos, técnico-político e tecnologias para melhor compreender as demandas da cidade no tocante a serviços urbanos e moradia. Poucos municípios e estados estão estruturados para implementar políticas urbanas e habitacionais dentro das diretrizes e parâmetros do SNHIS. Os municípios de Diadema e São Bernardo do Campo fizeram grande investimento na estruturação do setor e de capacitação de pessoal, ainda assim, a estrutura mostra-se insuficiente frente à quantidade, demora e dificuldade dos procedimentos administrativos que, segundo as equipes municipais, acabou por diminuir as importantes ações em campo (do diálogo), concentrando um excesso de funções internas, gerando uma dificuldade no encaminhamento global do projeto, visto que muitas ações de campo acabam por serem contratadas via empresa terceirizada em vários contratos, por vezes, fragmentando a ação.

Podemos afirmar que houve avanços após as alterações dos instrumentos urbanísticos de planejamento na CF e aumento de fundos para a habitação com a chegada do PAC, em 2003, porém, mesmo assim, a lógica da formação da cidade ainda não rompeu com o “cativeiro” da terra urbana, ficando à mercê da especulação imobiliária, onde se constata que as tecnologias para a produção de moradia ainda estão aquém da estruturação necessária às especificidades demandadas pela problemática habitacional. Como exemplo

pode-se citar a dispendiosa logística para a intervenção em melhorias habitacionais, que não gera interesse pelos incorporadores, pois diminui o lucro.

A pesquisa nos conduziu à confirmação da hipótese inicial, podendo afirmar que as determinações dos interesses do capital, presentes nas cidades, seja diretamente pelo mercado imobiliário na interferência do uso do solo e na definição da produção habitacional, ou ainda, indiretamente, na disputa do espaço urbano pelos grandes incorporadores, estabelecem relações **que condicionam as cidades à condução da política municipal distanciada das diretrizes da política nacional, urbana e habitacional**, conforme parâmetros pactuados no Estatuto das Cidades e na Política Nacional de Habitação.

Nesse contexto de disputa pela terra, que ainda define a formação das cidades, o estudo nos apresenta a possibilidade de desafiar a construção de respostas para a política urbana e habitacional, para os casos dos municípios de Diadema e São Bernardo do Campo, podemos pontuar, a partir do registro apresentado e da avaliação dos sujeitos que participaram para a consolidação da política local, que a trajetória da construção urbana e habitacional dessas cidades evidenciaram situações de enfrentamento na busca da consecução de cidades sustentáveis. As marcas deste enfrentamento foram a presença de vários governos democrático-popular que investiram na mitigação de discussão e debate para a definição da função social da terra nas revisões dos seus planos diretores, a organização de estruturas de participação, como o Concidade em São Bernardo do Campo e o Conselho do Fundo Municipal de Habitação, em Diadema, além da participação no Consórcio Intermunicipal que fortaleceu o poder político dos municípios para a abertura do debate do planejamento para as cidades.

Nessas cidades, as bandeiras dos movimentos de moradia pela terra possuem forte expressão, onde em várias situações se intensificaram as contradições e conflitos, fator decisivo para a disputa dos diferenciados projetos societários. A autonomia e o protagonismo desses movimentos articulam-se com projetos societários mais amplos, sempre que esses projetos adquirem hegemonia política, os sujeitos sociais ganham visibilidade e capacidade de apropriação dos espaços públicos políticos. Sobre essa questão, os sujeitos de pesquisa, em exemplos concretos, demonstraram avanços em momentos cujos governos assumiram aberturas democráticas, demonstradas em situações de protagonismo que remonta a momentos da experiência em Diadema e São Bernardo do Campo e também situações conquistadas pelo movimento da reforma urbana no Brasil.

A luta dos movimentos e de políticas governamentais que buscam a redistribuição é um constante choque com a apropriação privada da terra e com a dinâmica de exclusão pelo capital. Como se pode verificar no histórico de luta dos movimentos de Diadema e São Bernardo do Campo, a constante mobilização e a reelaboração de propostas por parte dos movimentos populares são componentes definidores para que os governos locais estejam mobilizados a investir na ideia da habitação enquanto um direito. O espaço urbano é complexo e deve ser pensado pelos vários agentes que nele vivem.

O processo de exercício da participação cidadã em políticas sociais é uma contraposição ao movimento de desresponsabilização do Estado Brasileiro que, por sua vez, influencia os municípios e se reflete na fragmentação das ações e projetos na área social. A moradia digna não pode ser desvinculada de outras políticas sociais, tais políticas necessitam ser criadas e implementadas visando o acesso a direitos com equidade e na dimensão do direito à cidade.

[...] no âmbito da resistência, o que os movimentos estão fazendo hoje, é demandar através da pressão política [...] muito foi feito com organização popular, com desenho de políticas que colocavam muita força nisso, faz parte da cultura do povo: constrói sua casa, constrói associativamente. O associativismo foi uma vertente que organizou a produção numa perspectiva social e demandou participação do Estado, no sentido de impulsionar e favorecer a organização. (Entrevistado Lício Lobo, 2016)

Projetos urbanos que busquem a prevalência da função social da terra deveriam ser realizados considerando-se o **tripé: (i) inclusão social:** com políticas públicas que governem para o combate das vulnerabilidades nas suas múltiplas faces; **(ii) desenvolvimento local:** com protagonismo dos atores locais, na formulação de estratégias; **(iii) e gestão compartilhada:** com intervenção integrada nas porções do território, visando o direito de usufruto aos bens e serviços, combinando planejamento de curto, médio e de longo prazo das diversas áreas.

Os avanços e retrocessos das alterações conjunturais influenciam nas tendências de maior ou menor comprometimento para com as políticas sociais. Isso pode ser observado no relato das experiências e na fala dos sujeitos que, por mais favorável que as esferas estatais, em determinados momentos, assumam a busca pela maior e melhor distribuição do espaço, o poder público não se transforma numa “ilha”, e na força das tensões, nas situações de retrocesso, o mercado acaba se apropriando do uso e da intervenção sobre alguns instrumentos de planejamento.

Verifica-se, com as experiências analisadas, que no caminho para efetivar o uso de políticas e instrumentos legislativos mais redistributivos, é necessário abrir canais de participação popular para que a população exercite o direito de propor, acompanhar e fiscalizar as ações do governo, o que propicia a compreensão dos problemas particulares e específicos da realidade de cada território, agregando dimensão educativa às ações de governo, além de resistir à apropriação do mercado na decisão do planejamento e disputa do orçamento para a área urbana e habitacional.

Democratizar a gestão sobre as políticas públicas significa **reverter a tradição histórica de apropriação privada da Administração Pública**. Nos processos participativos, explicitam-se as diferenças entre os interesses e a legitimidade da disputa entre eles, importante pressuposto para que os interesses coletivos prevaleçam sobre os individuais. Nesse sentido, a participação cidadã tem um importante papel na contraposição à lógica perversa de produção das cidades.

Os efeitos injustos da segregação que ocorre da má distribuição do solo urbano e o grande problema de ausência de direitos estabelecidos pela questão da propriedade privada da terra são tácitos e tornam emergente a construção cotidiana de enfrentamentos, seja pela resistência dos movimentos pelos direitos, seja pela disputa do espaço institucional do Estado, em busca dos interesses emancipatórios pelo acesso aos direitos sociais, à vida, à convivência, enfim, ao bem viver na cidade.

São tempos difíceis, que expõem a fragilidade dos governos progressistas não só aqui, mas no mundo inteiro. Estudar e refletir sobre essas questões da cidade não significa somente expor fraquezas, mas apontar importantes avanços e desafios, e expor elementos para debater e construir rumos, dentre eles:

- As concepções presentes em várias cidades com governos democráticos contribuíram para a implementação do chamado urbanismo progressista, num contexto favorável de redemocratização, após anos 1980. A **consolidação dos espaços de participação** criados e das legislações já dispostas são componentes que representam a sedimentação de caminhos mais abertos à participação da sociedade civil;

- A aplicação de instrumentos para a garantia da **função social da propriedade urbana e do direito à cidade e à moradia** são processos que cotidianamente sofrem afrontas das práticas hegemônicas do capital imobiliário, assim os setores que disputam por direitos e

cidades mais justas devem estar informados e organizados para que haja resistências coletivas;

- Como força de contraposição é sempre necessário explicitar e refletir sobre **o processo de urbanização periférica** das metrópoles face à hegemonia dominante das ideias calcadas no pensamento neoliberal;

- O **direito à cidade**, embora se coloque como tese programática de governo, sua consecução, dada a pressão em contrário, é difícil, devendo sempre ser somados esforços na **construção de saídas possíveis**, e isto envolve além do Estado, no delineamento de respostas, também a sociedade civil na organização das demandas e dos enfrentamentos;

- Os desafios expostos são impasses da política urbana e têm na **questão da terra um ponto chave**, numa estrutura “quase escravocrata”, como assevera Francisco de Oliveira (1977), de colonização dos costumes e de um modo de desenvolvimento que não permite que os interesses coletivos da maioria da população efetivamente se expressem na agenda dos governos. São conflitos verificados no caso concreto de governos como Diadema e São Bernardo do Campo, problemáticas de caráter estruturante que se aprofundam nas mudanças do papel do Estado e na dinâmica do mercado e capital imobiliário. A **esfera da ação do Estado deve ser cobrada com a finalidade de se destacar na organização e intervenção territorial** através de mecanismos de regulação, e no investimento na relação com os movimentos sociais organizados. Retomado o suposto de que a cidade é produto de múltiplas determinações;

- Imperativo retomar projetos que configurem o conceito do direito à cidade, ligando a política habitacional com as demais políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, transportes, emprego, saneamento ambiental, cultura, esporte e lazer), na perspectiva de **planos de bairro** que se oponham ao viés do empreendedorismo, buscando desconstruir o discurso de que a função do governo de atrair investimentos se sobrepõe à governança urbana redistributiva;

- Processos de participação popular devem ser cobrados à **transparência e democracia** sem tender à reprodução das relações clientelistas: estado, mercado, poderes públicos e sociedade civil;

- Em oposição à nova fase financeirizada, é necessário que a demanda por **habitação social se sobreponha aos interesses e determinações de modelos mais rendosos** para empresas

construtoras e incorporadoras na produção habitacional, buscando inverter os efeitos drásticos da captação desse mercado por essas agências;

- O processo de **planejamento deve ser incorporado definitivamente como espaço de diálogo dos vários setores** e, portanto, continuamente disputado. Aquelas áreas grafadas com ZEIS nos Planos Diretores devem ser passíveis de constante vigília pelos setores demandatários desse uso. Deve, portanto, ser cobrada a **prevalência do valor de uso sobre o valor de troca**;

- Em momentos favoráveis à gestão de governos mais comprometidos com as demandas sociais, o investimento em estrutura administrativa adequada e a capacitação de equipe técnica para o trato com o desenvolvimento de políticas sociais universalizantes é determinante para que não sejam realizados facilmente desmontes em momentos menos favoráveis; a construção do trabalho em equipe deve evidenciar a importância **do plano global, das ações interdisciplinares e da não fragmentação das ações** nos contratos terceirizados, se estes forem necessários;

- Pensar a **diversidade dos vários espaços** dentro do território significa planejar políticas mais acertadas, organizadas **com e para o território**.

Desta forma, se manifestam concretamente alguns dos impasses da política urbana referidos no curso desta tese. É evidente que os caminhos se estreitam pela ação intensiva do capital imobiliário, no momento, com ampla influência nos trâmites executivo e legislativo. Os movimentos populares e outros setores que pleiteiam a reforma urbana, no processo de enfrentamento da questão habitacional, estão desafiados a se reconstruir cotidianamente, reorganizando-se em coalisões e parcerias, formas alternativas de regulamentação do solo mais adequadas às demandas dos movimentos populares. As disputas estão colocadas, a população é capaz de compreender o que está em jogo, sendo possível na cidade capitalista, buscar saídas e conquistas.

Experiências como as de Diadema e de São Bernardo do Campo revelam disputas e contradições, contudo, os resultados positivos de processos de gestão municipal de longa duração apontam que, gestões democráticas e comprometidas, mantidas sob pressão das lutas populares, lograram avançar na concepção e utilização de instrumentos e programas favoráveis à população. Esse é o caminho.

[...] exige ao lado da revolução econômica (planificação orientada para as necessidades sociais) e da revolução política (controle do aparelho estatal, autogestão generalizada) uma revolução cultural permanente. (Lefebvre, 1991, p. 144-145)

REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo Batista. As novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social. Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social*. Brasília, DF: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, módulo 1, p.35-44, 2000.

AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação, participação popular e cidadania*. Dissertação. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ANDRADE, Marília de Carvalho Seixas. *O Estado, a Sociedade e a Questão da Habitação em Portugal, 1960-1976: a Conquista do Direito de Habitar*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo / Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, 1992.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

_____. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. *Livro do Congresso Latino-americano de Ciências Sociais*: “La Ciudadania Negada. Políticas de Exclución en la Educación y el Trabajo”. Buenos Aires, 2000a, p. 35-48.

_____. *Adeus ao trabalho: Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho*. 7. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2000b.

BANDEIRINHA, José António. *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2007.

BARROCO, Maria Lúcia. *Ética e Serviço Social: Fundamentos ontológicos*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social. Política Social*. Brasília, DF: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, módulo 3, p.19-40, 2000a.

_____. *As reformas na Política de Assistência Social: da benemerência ao direito social, da solidariedade às parcerias entre o público e o privado*. Brasília-DF: Universidade e Sociedade, n. 22, p. 16-22, 2000b.

_____. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda dos direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. Biblioteca Básica de Serviço Social. 5. ed. V. 2. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

BONDUKI, Nabil. *Habitação e autogestão: construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: Fase, 1992.

_____. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008. Disponível em: <www.usjt.br/arq.urb/artigo_05_180908>. Acesso em: 22 set. 2017.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. In: *Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários*. Curso à Distância. Módulo I. Disciplina II. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____. Uma nova estratégia para as cidades. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 12 dez. 2014, Caderno Opinião, p. 1. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/12/1561200-nabil-bonduki-uma-nova-estrategia-para-as-cidades.shtml>>. Acesso em: 22 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. *Dispõe sobre as terras devolutas do Império*. Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições Técnicas. Brasília. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508200/CF88_EC85.pdf>. Acesso em: 28 out. 2017.

_____. Lei nº 11.977 de 2009: *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 16 out. 2017.

_____. Ministério das Cidades. *Relatório Nacional Brasileiro Habitat ISTAMBUL + 5*, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0008/6151/Relatorio_Brasil_Istambul_5.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. Ministério das Cidades. *Estatuto da Cidade*. Lei 10.257, de 10 julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Ministério das Cidades, *Documento de subsídio para a IV Conferência das Cidades: “A cidade cidadã”*. Brasília, 2002. Disponível em: <[file:///C:/Users/rportela/PUCNET/Downloads/politicas_publicas_pires%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rportela/PUCNET/Downloads/politicas_publicas_pires%20(1).pdf)>. Acesso em: 27 out. 2017.

_____. Ministério das Cidades. *Resoluções do Encontro Nacional do Fórum Nacional de Reforma Urbana*: “Rumo à Conferência Nacional das Cidades: uma outra cidade é possível”. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/>. Acesso em: 27 out. 2017.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Plano Nacional de Habitação – PlanHab: Pacto Nacional pela Moradia Digna 2009-2023*, 2008. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. Ministério das Cidades. *Avanços e desafios da Política Nacional de Habitação*. Brasília: 2010. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação; Fundação João Pinheiro-Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acesso em: 15 set. 2017.

CARDOSO, Adauto (Org.); ARAGÃO, Thêmis Amorim. *Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil*. Observatório das Metrópoles, Série Habitação e Metrópole, O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-66.

CARNEIRO, Hélia Augusta de Magalhães Correia Bracons. *Processo de realojamento e apropriação do espaço num Bairro Multi-étnico*. 2003. 135p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa (ISSSL), Lisboa, 2003.

CIRERA, Marta. *Espaço de Direitos É mais que Direito a Espaço: o processo de Urbanização de Favelas em Diadema (1983-2008)*. 2008. 179p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, PUC-SP, São Paulo, 2008.

CIRERA, Marta; GOMES, Raquel Paiva. O Trabalho Social desenvolvido no âmbito dos Programas de Urbanização de Favelas e seus impactos no combate a pobreza urbana: agenda de pesquisa em construção. *UrbFavelas*, 2014, São Bernardo do Campo. Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, 2014.

_____. *Entre a formulação e a implementação da Urbanização de Assentamentos Precários PAC NAVAL 1*. I Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios contemporâneos. II Seminário de Território e Gestão de Políticas Sociais e I Congresso de Direito a Cidade e Justiça Ambiental, 2015.

COELHO, Patrícia Silva. *O Tempo de Habitar: Três experiências evolutivas*. 2016. 237p. Dissertação (Mestrado Integrado em Arquitetura) - Departamento de Arquitetura, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, Portugal, 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson (Org.); LIMA, Júlio César França Coutinho; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora Fio Cruz, 2008.

_____. *Cultura e sociedade no Brasil*. In: *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas*. 4. ed. São Paulo: Expressão Popular, [1977-1979] 2011, p. 35-72.

CRAVEIRO, Maria Teresa; MOURÃO, Jorge Carvalho. A experiência do programa BIP / ZIP na recuperação das áreas centrais de Lisboa e as novas dinâmicas de reabilitação urbana. *4º Colóquio Brasil/Portugal- Estratégias de Projeto e Intervenção nas Metrópoles Contemporâneas: Experiência e Perspectivas*. São Paulo, 2016.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. 1. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2006.

DENALDI, Rosana. *Política de urbanização de favelas: evolução e impasses*. 2003. 242p. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.

_____. *Planejamento Habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2013.

DENALDI, Rosana et al. *Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC: Síntese dos Principais Resultados*. Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e Universidade Federal do ABC, 2016. Disponível em: <<http://consorcioabc.sp.gov.br/imagens/noticia/Diagnostico%20Habitacional%20Regional%20do%20Grande%20ABC.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2017.

DIADEMA. *Prefeitura de Diadema*. Disponível em: <www.diadema.sp.gov.br>. Acesso em: 23 set. 2017.

_____. Prefeitura Municipal. Resgate do centro de memória de Diadema. *Jornal da cidade de Diadema Pé na Rua*, out. 94, mar. 95. Diadema, SP, 1995. Documento disponibilizado pela Prefeitura.

_____. Prefeitura Municipal. *Revista Diadema a Cidade Vermelha*, 1996. Documento disponibilizado pela Prefeitura.

_____. Prefeitura Municipal. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Diadema. 2011. Documento disponibilizado pela Prefeitura.

_____. Prefeitura Municipal. *Sumário de Dados do Município de Diadema*. Diadema. 2012. Documento disponibilizado pela Prefeitura.

_____. Prefeitura Municipal. *Plano Diretor*. Diadema, 2015. Disponível em: <<http://www.cmdiadema.sp.gov.br/>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

FERREIRA, Antonio Fonseca. *Por uma nova política de habitação*. Porto (Portugal): Edições Afrontamentos, 1987.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. *Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”*. UNESP Bauru e SESC Bauru, 2005.

FERREIRA, João Sette Whitaker; UEMURA, Margareth Matiko. *Curso a distância, Disciplina I: ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Módulo I: Política Urbana e Habitacional*. Ministério das Cidades, 2008.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. *Autogestão e habitação: entre a utopia e o mercado*. 2014. 219p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2014.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, 2006. Disponível em: <www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

GOHN, Maria da Glória. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. 4. ed. São Paulo: Editora Loyola, 2001.

GRAMSCI, Antonio. *Cartas do Cárcere*. Tradução Noênio Spínola. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Revista Espaço e Debates*, n. 6, São Paulo, Cortez, 1982.

_____. O Direito à Cidade. Tradução Jair Pinheiro. *New Left Review*, n. 53, p.73-89, 2008.

_____. *A luta pelo direito à cidade é uma luta contra o capitalismo*. Disponível em: <<http://polis.org.br/noticias/david-harvey-a-luta-pelo-direito-a-cidade-e-uma-luta-contra-o-capitalismo>>. Acesso em: 02 dez. 2017.

_____. O espaço como palavra-chave. *Revista GEOgraphia*. Rio de Janeiro: UFF, v. 14, n. 28, p. 8-39, 2012.

HEREDA, Jorge et. al. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. *INSTITUTO PÓLIS*, n. 29, p. 11-32, 1997.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. *Relações sociais e serviço social no Brasil*. São Paulo: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 1982.

IANNI, Octavio. *A ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. *Agglomerados subnormais - Primeiros resultados*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agasn_if.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Censos Demográficos de 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

IDEM. Instituto Diadema de Estudos Municipais. Três décadas de urbanização de favelas em Diadema, balanços do processo. *Diadema e a cidade informal*, p. 85-94, 2011. Disponível em: <<http://institutodiadema-idem.blogspot.com.br/2011/06/o-instituto-diadema-de-estudos.html>>. Acesso em: 10 set. 2017.

IEE. Instituto de Estudo e Pesquisa (PUC- SP). *Território, Globalização e Fragmentação*, São Paulo, v. 2, 2004. Disponível em: <www.pucsp.br>. Acesso em: 20 out. 2017.

JACOVINE, Thiago Corrêa; FEITOSA, Flávia da Fonseca. *Diagnóstico habitacional e desafios: avançando na identificação e mensuração do déficit habitacional dentro e fora dos Assentamentos Precários: O caso da Região do Grande ABC. II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas – URBFAVELAS*, 23 a 26 de novembro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2016/ARQUIVOS/GT1-230-198-20161013204746.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2017.

KANDIR, Antônio. *A instabilidade do mercado habitacional*. 1983. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 1983.

KOGA, Dirce. *Medidas de Cidades - entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. *Caderno: A Abong nas Conferências 2005 Criança e Adolescente – Assistência Social*, Brasília, 2005, p. 68-74.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1979.

LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974.

_____. *O Direito à Cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora Centauro, 1991.

_____. *A revolução urbana*. Tradução de Sérgio. Martins e revisão técnica de Margarida Maria de Andrade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LOBO JUNIOR, Lício Gonzaga. *O urbanismo progressista e a produção do espaço urbano: limites e potencialidades das AEIS em Diadema*. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC (UFABC), 2014.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. *A questão habitacional no Brasil*. Texto elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, 2001. Disponível em: <www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e.../107075.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

MAGALHÃES, Inês. Planos Locais de Habitação na estratégia da Política Nacional. In: DENALDI, Rosana. (Org.). *Planejamento habitacional: Notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*. São Paulo: Annablume, 2013, p. 13-27.

MAIA, Luciano Mariz. *O cotidiano dos direitos humanos*. João Pessoa: Max Limonad, 1999.

MALVESE, Sandra Teixeira. *Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS de vazios, na Região do Grande ABC*. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC (UFABC), 2014.

MANZINI COVRE, Maria de Lourdes. *O que é Cidadania*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos).

MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-omega, 1982.

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. *Habitação e cidade*. São Paulo: Atual Editora, 1997.

_____. *Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras*. São Paulo: Editora Atual, 2000.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília B. Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, p. 121-192.

_____. *O impasse da política Urbana no Brasil*. Petropolis: Vozes, 2011.

MARTINELLI, Maria Lúcia. (Org.). *Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio*. 1. ed. São Paulo: Editora Veras, 1999.

MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. 28. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2009. (Coleção Temas Sociais).

NAKAMURA, Milton Sussumu. *O Controle Urbano nas Favelas Urbanizadas: o caso da região do ABC*. 2014. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC (UFABC), 2014.

NETTO, José Paulo. *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: *Contradições Urbanas e Movimentos sociais*. São Paulo: CEDEC, 1977.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

_____. *Derechos Humanos. El derecho a una vivienda adecuada*. ONU Habitat. *Folheto informativo*, n. 21 (Rev.1). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina de las Naciones Unidas, Ginebra, 2010.

PAVEL, Fabiana. O papel das políticas da CM de Lisboa na turistificação da cidade. *Dossier* n. 256 “Turismo: cidade e gentrificação”. 8 out. 2016. Disponível em: <<http://www.esquerda.net/dossier/o-papel-das-politicas-da-cm-de-lisboa-na-turistificacao-da-cidade/44802>>. Acesso em: 22 set. 2017.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira; TABOADA, Kleyd Junqueira. Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. In: *Curso a Distância*. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social. Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social*. Brasília, DF: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, módulo 1, 2000, p. 45-58.

PIANA, Maria Cristina. *A construção do Perfil do Profissional Assistente Social no cenário Educacional*. São Paulo: Editora UNESP Cultura Acadêmica, 2009.

PORDATA. Banco de Dados Portugal Contemporâneo. *Dados Censitários de Portugal*. Disponível em: <<https://www.pordata.pt/>>. Acesso em: 22 maio 2017.

PORTUGAL. *Constituição Federal de 1976*. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf>>. Acesso em: 10 ago.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RAICHELIS, Raquel. (Coord.); MESTRINER, Maria Luiza; NERY, Vânia; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. Configurando os eixos da mudança. *Caderno SUAS*. V.1. Brasília: MDS, 2008.

REGINO, Tássia de Menezes. Trabalho social e participação. *Síntese do Curso a Distância: Ações Integradas de Urbanização de assentamentos precários*. Brasília, Ministério das Cidades, 2010, p. 71-119.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. (Org.). *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

ROLNIK, Raquel. *O que é Cidade*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

_____. Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil. *Le Monde Diplomatic*, n. 55, 06 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/conflitos-por-moradia-estao-aumentando-no-brasil/>>. Acesso em: 10 dez. 2017

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (Colab.). Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. *Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social*, PUCCAMP, 2000.

ROLNIK, Raquel; SAULE JR., Nelson. *Habitat II- assentamentos humanos como tema global*. In: BONDUKI, Nabil G. (Org.). *Habitat: As praticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997, p. 13-17.

ROLNIK, Raquel. A democracia no fio da navalha. *Revista Eure*, Chile, v. 35, n. 104, abr., 2009.

ROSAS, Fernando. *Salazar e o Poder, a Arte de Saber Durar*. Lisboa: Edições Tinta da China Ltda., 2015.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS; Unesco, 2009, p. 13-56.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram na cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Milton. *Por uma Geografia Nova*. São Paulo: Edusp, 1978.

_____. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. *O espaço do Cidadão*. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998.

_____. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. *Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Prefeitura Municipal. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. São Bernardo do Campo: SEHAB, 2012.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Censo de Cortiços*. São Paulo: Secretaria de Planejamento - SEMPLA, 1998.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade - Instrumento de Reforma Urbana. *Cadernos Polis 4 - Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo, 2001, p 10- 36.

SEADE. *Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados*. Disponível em: <www.seade.sp.gov.br>. Acesso em: 23 set. 2017.

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, USP, 2010.

SILVA, Fernando Nunes da; CARTER, Norma. Recent Changes in Territorial Planning and the System for Controlling Urban Development in Portugal. *The Town Planning Review*, v. 72, n. 3, p. 341-370, jul., 2001. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40112458>>. Acesso em: 27 out. 2017.

SILVA, Fernando Nunes da; ALMEIDA, Joana Castro. *Os Instrumentos de Gestão Territorial e as Normas Técnicas de Urbanização e Edificação*. (Trabalho de Graduação). Instituto Superior Técnico de Lisboa, Lisboa, 2017.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. *Errantes do Fim do Século*. São Paulo: Unesp, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da. *Política Habitacional Brasileira: verso e reverso*. São Paulo: Editora Cortez, 1989.

_____. (Org.). *Avaliação de Políticas e Programas Sociais: Teoria e Prática*. São Paulo: Editora Veras, 2001.

SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alpha-Ômega, 1981.

SOUSA, Antônio Miguel Lopes. *Habitação e Centros Históricos - a importância da política integrada para a reabilitação dos centros urbanos: os casos de Salvador e do Porto*. 2015. 386f. Tese. (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2015.

SPOSATI, Aldaíza. Globalização da economia e processos de exclusão social. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social. Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social*. Brasília, DF: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, Módulo 1, 2000, p. 61-76.

_____. Território e gestão de políticas sociais. *Serviço Social em Revista*. UEL, v. 16, n. 1, 2013.

UZZO, Karina Gaspar; SAULE JÚNIOR, Nelson; *Conhecendo o direito: proteção e garantia dos direitos humanos no âmbito de megaprojetos e megaeventos*. São Paulo: Instituto Pólis. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2012.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999, p. 171-243.

VILLAS-BOAS, Renata. Avaliação da Participação Popular em Diadema. Instituto Pólis, 1995, p. 21. (Mimeografado).

YAZBEK, Maria Carmelita. Os caminhos para a pesquisa no Serviço Social. IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. *Anais*. Porto Alegre (RS), 2004.

SITES

CÂMARA MUNICIPAL DE DIADEMA. Disponível em: <<http://www.cmdiadema.sp.gov.br/>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS DE PORTUGAL. Disponível em: <<https://www.ine.pt>, *Instituto Nacional de Estatística de Portugal*>. Acesso em: 18 maio 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. Relatório da Conferência Habitat III. Mais de 900 milhões de pessoas vivem em favelas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 out. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/mais-de-900-milhoes-de-pessoas-vivem-em-favelas-diz-relatorio-da-onu-20313751#ixzz4dUkSnYt1>> . Acesso em: 24 set. 2017.

PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE LISBOA. Disponível em: <<http://habitação.cm-lisboa.pt>>. Acesso em: 19 maio 2017.

REGULAMENTO PLANO DIRECTOR MUNICIPAL DE LISBOA. *Diário da República*, n. 168, de 30 de Agosto de 2012. Disponível em: <<http://pdm.cm-lisboa.pt>>. Acesso em: 19 maio 2017.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. *Prefeitura*. Disponível em: <<http://www.saobernardo.sp.gov.br/legislacao2>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. Prefeitura. Disponível em: <<http://www.saobernardo.sp.gov.br/plano-diretor>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

ZONAS E BAIRROS DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA. Disponível em: <<http://bipzip.cm-lisboa.pt>>. Acesso em: 19 maio 2017.

APÊNDICES

APÊNDICE I- AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL



Prefeitura do Município de Diadema
Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Diadema, 28 de Janeiro de 2017.

Eu, Vanda Regina Marques, Diretora na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Diadema, R.G 12.464.010-SSP, autorizo a aluna doutoranda em Serviço Social, Marta Cirera, sob a orientação da Professora Doutora Rosangela Dias Oliveira da Paz, a realizar a pesquisa que tem por título: **DIREITO À MORADIA E A DISPUTA PELA TERRA**: estudo sobre as cidades de São Bernardo do Campo e Diadema; Com o objetivo de: Entender os efeitos das respostas da política para habitação de Interesse Social (HIS) e sua relação com os fatores gerados pela disputa da terra e parâmetros do direito à cidade nos centros urbanos- O caso dos Municípios de São Bernardo e Diadema.

Portanto, fui esclarecida de todo assunto da pesquisa, bem como que o uso das informações fornecidas estão submetidos às normas de ética destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos, da Comissão Nacional de Saúde e da Comissão de Ética e Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUC/SP, São Paulo- SP.

Tenho conhecimento sobre a responsabilidade ética da pesquisa pela pesquisadora, professora orientadora Professora Doutora Rosangela Dias Oliveira da Paz e instituição de ensino PUC/SP. Atesto que recebi uma cópia assinada deste Termo de Autorização Institucional, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Diretora Vanda Regina Marques
Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano



MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO
SECRETARIA DE HABITAÇÃO

AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Diadema, 05 de setembro de 2016.

Eu, Tássia de Menezes Regino, Secretária de Habitação da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, R.G. 2.270.723 SSP/PE, autorizo a aluna doutoranda em Serviço Social, Marta Cirera, sob a orientação da Professora Doutora Rosangela Dias Oliveira da Paz, a realizar a pesquisa que tem por título: **DIREITO À MORADIA E A DISPUTA PELA TERRA**: estudo sobre as cidades de São Bernardo do Campo e Diadema. A pesquisa tem como objetivo: Entender os efeitos das respostas da política para habitação de Interesse Social (HIS) e sua relação com os fatores gerados pela disputa da terra e parâmetros do direito à cidade nos centros urbanos - O caso dos Municípios de São Bernardo e Diadema.

Fui esclarecida de todo assunto da pesquisa, bem como o uso das informações fornecidas, submetido às normas de ética destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos, da Comissão Nacional de Saúde e da Comissão de Ética e Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUC/SP, São Paulo- SP.

Fui ainda informada de que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem prejuízo pessoal e sem sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos. Tenho conhecimento que a responsabilidade ética da pesquisa é da pesquisadora, da professora orientadora Professora Doutora Rosangela Dias Oliveira da Paz e da instituição de ensino PUC/SP. Atesto que recebi uma cópia assinada deste Termo de Autorização Institucional, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).



Tássia de Menezes Regino
Secretária de Habitação

APÊNDICE II-TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (MODELO)



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social

(MODELO)
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) na pesquisa de campo referente ao estudo intitulado **DIREITO À MORADIA E A DISPUTA PELA TERRA:** estudo sobre as cidades de São Bernardo do Campo e Diadema.

Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela Professora Doutora Rosângela Dias Oliveira da Paz e que poderei contatar a pesquisadora Marta Cirera a qualquer momento que julgar necessário por meio do telefone nº 970395879 ou e-mail: marta.cirera@gmail.com.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais é: Analisar os efeitos das respostas da política para habitação de Interesse Social (HIS) e sua relação com os fatores gerados pela disputa da terra e parâmetros do direito à cidade nos centros urbanos- O caso dos Municípios de São Bernardo e Diadema.

Fui também esclarecido(a) de que o uso das informações por mim oferecidas estão submetidas às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde.

Minha colaboração se fará por meio de entrevista semiestruturada, a partir da assinatura desta autorização. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e sua orientadora.

Estou ciente de que, caso eu tenha dúvida ou me sinta prejudicado(a), poderei contatar a pesquisadora responsável ou sua orientadora no Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP, situada na Rua Ministro Godoy, 969 - Perdizes CEP 05014-000- São Paulo - SP telefone (11) 3670-8000.

A pesquisadora principal da pesquisa me ofertou uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desta pesquisa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Diadema, ____ de _____ de 2016.

Assinatura do(a) participante: _____
 (Nome e entidade do participante)

Assinatura da pesquisadora: _____
 Marta Cirera

APÊNDICE III- ROTEIRO DE PESQUISA DE CAMPO

a- GESTOR E TÉCNICOS DA POLÍTICA HABITACIONAL

b- REPRESENTANTE DO MOVIMENTO DE MORADIA

(a) ROTEIRO DE PESQUISA DE CAMPO

Sujeitos da Pesquisa- Gestores ou Técnicos da Política de Habitação e de Desenvolvimento Urbano

Nome _____ Prefeitura de: _____ Estado _____

sexo: f () m () idade: _____ naturalidade: _____ município que reside: _____

função _____ vínculo trabalhista _____ escolaridade _____ formação _____

Motivação pela escolha e ingresso no cargo: _____ Por que nessa cidade? _____

Já participou de eventos para a organização do Sistema Nacional de Habitação? sim () não ()

cite alguns: _____ Como gestor/técnico (a) como avalia a importância desses encontros: _____

2 pontos que avalia positivamente: _____ 2 pontos de fragilidade: _____

Como gestor (a) ou técnico (a) como você avalia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)?

Fale um pouco sobre o atendimento das diferentes faixas/modalidades.

Fale sobre os critérios de definição de demanda do MCMV em relação ao atendimento do déficit habitacional.

Com o MCMV houve impacto nos investimentos sim () não () qual a ordem do aumento?.

Com o MCMV houve impacto no atendimento do déficit habitacional levantado no Plano Local para Habitação de Interesse Social (PLHIS) sim () não () quais _____ comente: _____

Qual o papel do plano diretor para o planejamento urbano da cidade? Principais entraves?

Houve impacto na alteração do Plano Diretor após o PLHIS? sim () não () comente _____

Houve impacto na alteração do Plano Diretor após PMCMV? sim () não () comente _____

Considerado o PLHIS há programas que após o PMCMV não possuem investimento? Comente: _____

Comente sobre a participação do Concidades/Conselho de Habitação antes e após PLHIS _____

Houve alteração nesse aspecto da participação após o MCMV? sim () não () comente _____

Existe alguma observação especial que gostaria de fazer sobre o trabalho de equipe após o MCMV?

Existe alguma observação especial que gostaria de fazer sobre o trabalho intersecretarial após o MCMV?

Existe alguma observação especial que gostaria de fazer sobre o trabalho social antes e após o MCMV?

Suscintamente como definiria o programa MCMV? _____ Quais possibilidades e entraves o programa trouxe?

Como avalia a questão metropolitana em relação à problemática da cidade?

Suscintamente como definiria uma política pública para habitação? Cite 3 principais desafios _____

Outros comentários: _____

Muito obrigada por sua participação.

*esta pesquisa refere-se ao estudo de doutoramento para fins de tese.

(b) ROTEIRO DE PESQUISA DE CAMPO

Sujeitos da Pesquisa- Representantes do Movimento de Moradia- Diadema e S. Bernardo do Campo

Nome _____ Representa o Movimento _____

Município de: _____ Estado _____ desde o ano de _____

Sexo: f () m () idade: _____ naturalidade: _____ município que reside: _____

Escolaridade _____ qual formação _____

Motivação para o ingresso no movimento _____ Por que nessa cidade? _____

Participa de algum Conselho _____ Motivação _____

Já participou de eventos para organização do Sistema Nacional de Habitação? sim () não ()

Cite alguns: _____ Como movimento de moradia como avalia a importância desses encontros: _____

2 pontos que avalia positivamente: _____ 2 pontos de fragilidade: _____

Como representante de movimento como você avalia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)?

Fale um pouco sobre o atendimento das diferentes faixas/modalidades.

Fale sobre os critérios de definição de demanda do MCMV em relação ao atendimento do movimento.

Com o MCMV houve impacto nos investimentos? sim () não () comente _____

Com o MCMV houve impacto no atendimento do déficit habitacional levantado no Plano Local para Habitação de Interesse Social (PLHIS)? sim () não () quais _____ Comente _____

Papel do plano diretor para o planejamento urbano da cidade e principais entraves

Houve impacto na alteração do Plano Diretor após o PLHIS? sim () não () comente _____

Houve debate no conselho? Comente _____ houve participação nas aprovações? Comente _____

Houve impacto na alteração do Plano Diretor após PMCMV? sim () não () comente _____

Considerado o PLHIS há programas que após o PMCMV não possuem investimento? Comente _____

Comente sobre a participação do Concidades/Conselho de Habitação antes e após PLHIS _____

Houve alteração nesse aspecto da participação após o MCMV sim () não () comente _____

Fale sobre o processo de participação do movimento dentro e cidade _____

Existe alguma observação que gostaria de fazer sobre o trabalho social da habitação antes e após o MCMV?

Suscintamente como definiria o PMCMV? Quais possibilidades e entraves o programa trouxe?

Existe alguma observação a fazer sobre o trabalho da equipe da prefeitura e da CEF antes e após o MCMV?

Como avalia a questão metropolitana em relação à problemática da cidade?

Como definiria uma política pública para habitação? Como percebe e avalia a política pública para habitação?

Cite 3 principais desafios _____ **Outros comentários:** _____

Muito obrigada por sua participação.

*esta pesquisa refere-se ao estudo de doutoramento para fins de tese.

APÊNDICE IV- ESTATUTO DA CIDADE (Quadro dos Instrumentos Urbanísticos)

LEI Nº 10.257/2001 - ESTATUTO DA CIDADE	
DIRETRIZES	
(i) Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;	
(ii) Gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;	
(iii) Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas;	
(iv) Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;	
(v) Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.	
INSTRUMENTO	ABORDAGEM
Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios	Instrumentos urbanísticos a serem utilizados pelo município, como forma de obrigar os proprietários de imóveis urbanos a utilizar socialmente esses imóveis, de acordo com o disciplinado no Plano Diretor. Esta obrigação pode ser: o parcelamento de uma área urbana subutilizada ou não utilizada, com a qual o proprietário está se beneficiando do processo de especulação imobiliária; ou a edificação de uma área urbana não edificada, visando o uso máximo do potencial de uso e construtivo da propriedade, provocando uma destinação social que beneficie a coletividade. O Poder Público condiciona o proprietário para assegurar o uso social da propriedade a um comportamento positivo, de utilizar, de construir, de parcelar, de eliminar a subutilização.
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo	Utilizado para a imposição de usos de acordo com as políticas urbanas: permite uma sanção imposta pelo Poder Público Municipal ao descumprimento da exigência formal de adequado aproveitamento do imóvel. No caso de descumprimento dos prazos impostos, o Município poderá aplicar o IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota.
Desapropriação com pagamento em títulos	Possibilita a viabilização de um estoque de terra e/ou de edificações para os programas sem a necessidade de desembolso direto, caso não seja confirmada a destinação exigida, nos termos e prazos estabelecidos no plano urbanístico local, após o término do prazo máximo de 5 (cinco) anos da aplicação do IPTU progressivo no tempo.
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	Trata-se de uma forma de incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento. O estabelecimento de ZEIS significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construção de uma legalidade que corresponda a esses assentamentos.
Direito de preempção	Em áreas demarcadas como preempção o Poder Público Municipal terá preferência para adquirir imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.
Concessão de uso especial para fins de moradia	Prevista no artigo 1º da Medida Provisória 2.220 de 4/09/01, trata-se de um título de posse concedido ao possuidor que até 30 de junho de 2001 possuía como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados imóvel público situado em área urbana, que seja utilizado para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel.

INSTRUMENTO	ABORDAGEM
Usucapião especial de imóvel urbano	Garantia de titulação de áreas ocupadas em benefício do morador caso não haja reclamações em cinco anos. Possibilita que o ocupante de terra particular que possuir como sua área ou edificação urbana de até 250m ² , por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Pelo artigo 10, fica possibilitado o direito do usucapião urbano ser reconhecido coletivamente, mediante sentença judicial.
Outorga onerosa do direito de construir	Possível fonte de recursos para programas sociais através de arrecadação de contrapartida compensatória do direito de construir acima do permitido. Trata-se de faculdade titularizada por particular que desejar construir acima do coeficiente único (básico) de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local.
Operações urbanas consorciadas	Permite repartir com outros atores a atribuição da promoção de melhorias urbanísticas. Um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.
Consórcio imobiliário	É a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas. Trata-se de um instrumento de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada para fins de realizar urbanização em áreas que tenham carência de infraestrutura e serviços urbanos e contenham imóveis urbanos subutilizados e não utilizados.
Estudo de impacto de vizinhança	Visa à garantia da qualidade de vida das populações próximas a qualquer tipo de empreendimento urbano. Trata-se de um instrumento da política urbana destinado a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. Deve ser considerado como um instrumento preventivo do ente estatal destinado a evitar o desequilíbrio no crescimento urbano, garantindo condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis.
Direito de superfície	Trata-se da hipótese do proprietário urbano ter a possibilidade de conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, através de escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis.
Transferência do direito de construir	Com base no Plano Diretor e em Lei Municipal o poder público poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente quando o imóvel for considerado para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação histórica, ambiental, paisagística, social, cultural, e programas de regularização fundiária.

APÊNDICE V- PRINCIPAIS MARCOS REGULATÓRIOS NACIONAIS (Habitação)

HABITAÇÃO - PRINCIPAIS MARCOS REGULATÓRIOS NACIONAIS		
REFERÊNCIA	ANO	CONTEÚDO
Lei nº 4.380	1964	Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, sistema financeiro p/ aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), Sociedades de Crédito Imobiliário, Letras Imobiliárias e Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.
Constituição Federal	1988	Capítulo da Política Urbana (Artigos 182 e 183 tratam do uso e função social da terra prevendo a criação de mecanismos)
Lei nº 6.766	1990	Lei Lehmann, que estabelece regras gerais para o parcelamento do solo urbano, definindo requisitos em termos de dimensões mínimas de terreno, proteção ambiental e instalação de infraestrutura básica.
Lei nº 8.036	1990	Estabelece regras básicas de operações com os recursos do FGTS, tais como: garantia para cobertura de empréstimo e financiamento, atualização monetária igual a das contas vinculadas, taxa mínima de juros de 3% ao ano e prazo máximo de 30 anos.
Lei nº 9.514	1997	Estabelece o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa e imóvel, criação de Certificados de Recebíveis Imobiliários, títulos nominativos, e a instituição da alienação fiduciária para imóveis, cujo objetivo é a retomada do mesmo em caso de inadimplência.
Const. Federal	1988	Introdução do direito à moradia como um direito social (art. 6º).
Lei nº 9.785	1999	Estabelece alterações na Lei Lehmann, simplificando o nível de exigências para o parcelamento considerado de interesse social, tais como: dispensa de 35% da área total do parcelamento para sistemas de circulação, implantação de equipamentos urbano e comunitário, bem como espaços livres de uso público, passando a se exigir que as áreas sejam proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou por lei municipal. Reforçando a Lei Lehmann, a redução do lote mínimo 125,00 m², em casos de loteamentos destinados à urbanização específica ou HIS. Mercado Popular.
Lei nº 10.257	2001	Aprovação do Estatuto da Cidade
Lei nº 2.075	2001	O critério do Conselho Curador do FGTS prevê que as aplicações em habitação popular poderão contemplar sistemática de desconto, direcionada em função da renda familiar do beneficiário, em que o valor seja concebido mediante redução do valor das prestações a serem pagas pelo mutuário.
Lei nº 10.683	2003	Criação do Ministério das Cidades
Dec. nº 5.031	2004	Criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades)
Resolução Concidades	2004	Aprovação da Política Nacional da Habitação no ConCidades
Resolução do Conselho Curador do FDS	2004	Criação do Programa Crédito Solidário para Autogestão (Resolução 93 do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social- FDS)
Lei nº 11.124	2005	Dispõe sobre o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Entre outros, tem como objetivo viabilizar à população de baixa renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável.
Lei nº 5.796	2006	Cria o Fundo Nacional para Habitação de Interesse Social-FNHIS.
MCidades(Org.)	2006	Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos"
Lei nº 11.447	2007	Estabeleceu a Política Nacional de Saneamento Ambiental
Lei nº 11.578	2007	Incluiu o acesso de entidades sem fins lucrativos (cooperativas e associações autogestionárias) aos recursos do FNHIS
MCidades	2007	Lançamento do PAC Urbanização de Assentamentos Precários

HABITAÇÃO - PRINCIPAIS MARCOS REGULATÓRIOS NACIONAIS		
REFERÊNCIA	ANO	CONTEÚDO
Mcidades- Instrução Normativa 47	2008	Ação de Apoio à Produção Social da Moradia
Mcidades- Sec. Nacional de Habitação	2008	Plano Nacional de Habitação/PLANHAB
Lei nº 11.888	2008	Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social
Lei nº 11.977	2009	Cria o Programa Minha Casa Minha Vida e simplifica os processos de regularização fundiária de interesse social
Resolução nº 141 do Conselho Curador do FDS	2009	Estabelece o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades
Lei nº 12.424	2011	Estabelece sobre o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades 2
Lei nº 12.587	2012	Política Nacional de Mobilidade Urbana
Lei nº 13.465	2017	Alteração MCMV- regularização fundiária rural e urbana

APÊNDICE VI- QUADRO MARCOS REGULATÓRIOS MUNICIPAIS

a- MUNICÍPIO DE DIADEMA

b- MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

(a) PRINCIPAIS MARCOS REGULATÓRIOS PARA HABITAÇÃO DIADEMA		
REFERÊNCIA	ANO	CONTEÚDO
Lei nº 819	1985	Aprova a criação da Primeira Lei de CDRU, passando a concessão de Uso do Terreno público municipal por 90 anos às famílias moradoras em 19 áreas urbanizadas ou em processo final de urbanização, depois foram publicadas mais 04 leis: 1220/92, 1221/92, 1505/96 e 2349/04
CF	88	De acordo com os artigos 182 da CF, caberá aos Municípios complementar a legislação federal e estadual, respeitando o interesse local, por meio dos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo.
Lei nº 1.093	1990	Cria o Fundo Municipal de Habitação para Habitação de Interesse Social (FUMAPIS) e estabelece regras para funcionamento. A LC 023/2006, altera composição do conselho e define prioridade do atendimento à famílias de 0 a 3 SM.
LC 25	1994	Realizada a primeira revisão do Plano Diretor municipal que institui instrumentos reguladores do mercado fundiário objetivando consolidar princípios e diretrizes dos artigos 182 e 183 da CF/88 que tratam da Política Urbana e função social da terra.
Lei nº 1.357	1994	Lei de cadastramento definindo critérios para o atendimento em AEIS: Municípios há mais de 2 anos, moradores em áreas de risco, baixa renda, prioridade à família e a grupos organizados. A lei teve 2 revisões, incluindo cota para idosos e deficientes.
SHDU/doc.	2000	Elaboração do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS)
Lei nº 2.229	2005	Aprova a criação do Programa de Renda Mínima- Auxílio Moradia. Autoriza o atendimento com repasse financeiro para o aluguel à família em situação de remoção para urbanização ou de risco por calamidade ou em situação de vulnerabilidade social. Alterado pela lei 2.656 que prorroga o (de 2 para 4 anos).
Lei nº 2.501	2006	Estabelece que os programas habitacionais implementados com recurso ou geridos pelo município incluirão a mulher entre suas prioridades de atendimento para os empreendimentos e financiamento habitacionais.
Lei nº 2.522	2006	Estabelece diretrizes para a cobrança de financiamento, através do FUMAPIS, para Empreendimentos de Interesse Social Implantados pelo município
SHDU/doc.	2007	Assinatura do Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação
Lei nº 2.581	2006	Autoriza regularização fundiária em áreas de assentamentos informais ou parcelamento do solo para fins urbanos, dispondo sobre requisitos urbanísticos e ambientais para o licenciamento (EHIS implantados até 31/10/2002.).
Lei nº 2.595	2006	Dispõe sobre a obrigatoriedade do título em nome da mulher para os programas de regularização fundiária promovidos pelo município.
LC 273	2008	Revisão do Plano Diretor. Disciplina a Política Municipal de Habitação com a indicação de diretrizes e instrumentos para sua viabilização e criadas e demarcadas as AEIS 3, ou seja: áreas onde estão implantados Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS não regularizados, com vistas à regularização urbanística e fundiária ambientalmente sustentável destes empreendimentos.
Lei nº 2.883	2009	Autoriza o Poder Executivo a instituir Plano de Incentivos à Execução de Empreendimentos Habitacionais vinculado ao Programa Federal MCMV.
SHDU/doc.	2011	Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (2006-2020)
SHDU/doc.	2012	Elaboração do Mapeamento de Risco e do Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR)
Lei nº 412	2015	Última revisão do Plano Diretor, definindo que em AEIS 1, o município deverá estabelecer nos Empreendimentos para HIS, promovidos por empresas construtoras, incorporadoras ou outros agentes promotores da iniciativa privada a obrigatoriedade de atendimento de parte da demanda habitacional prioritária. Mantida a conceituação para HIS e HMP. De acordo com o artigo 48, inciso IX, Empreendimento Habitacional de Interesse Social (EHIS) é o gênero que compreende duas espécies: HIS e HMP. Nos termos da LC 325/2010, HIS abrange renda familiar de 0 a 3 salários mínimos e a Habitação de Mercado Popular abrange a renda familiar de mais de 3, até 8 salários mínimos. A LC343/2011 alterou a classificação dos critérios de Habitação de Mercado Popular como sendo destinada à faixa de renda familiar superior a 3 (três) e até 10 (dez) salários mínimos.

(b) PRINCIPAIS MARCOS REGULATÓRIOS PARA HABITAÇÃO SÃO BERNARDO DO CAMPO		
REFERÊNCIA	ANO	ABORDAGEM
Lei nº 2800	1986	Primeira Lei de CDRU, passando a concessão de Uso do Terreno público municipal, a lei define padrões mínimos para área de CDRU, a exemplo lote entre 60 a 75m². Foram editadas 11 leis de concessão entre 1986 a 1990.
Lei nº 4803	1999	Dispõe sobre parcelamento de solo. Com finalidade de recuperar áreas degradadas, a lei dividiu o território em área urbana e área de conservação e preservação. Cria o Setor Especial de Urbanização Específica.
SEHAB/doc.	2000	Elaboração do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS).
Lei nº 5.593	2006	Revisão do Plano Diretor que criou as ZEIS, no entanto, o artigo 156 dispunha sobre a obrigatoriedade de o executivo encaminhar, para a aprovação na Câmara Municipal, uma lista de projetos de lei para a regulamentação de todos os instrumentos de política urbana, inclusive o das ZEIS.
SEHAB/doc.	2007	Município firmou o termo de adesão ao Sistema Nacional de Habitação.
Lei nº 5.958	2009	Dispõe sobre a redução de alíquotas de tributos incidentes sobre imóveis novos que atendam aos critérios do PMCMV. Lei regulamentada pelo Decreto nº 17.131/2010.
Lei nº 5.959	2009	Revisão do Plano, que trata sobre parâmetros para HIS e HMP e da regulamentação das ZEIS. Além das ZEIS, no Plano foram instituídos: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; Direito de Preempção; Consórcio Imobiliário e Outorga Onerosa do Direito de Construir. Alterada pela lei 6341 de 2014, sobre parâmetros para HIS e HMP e pela lei 6.374 de 2014, que trata da adequação do Plano Diretor às leis da Bacia Hidrográfica da Billings.
Lei nº 16.962	2009	Dispõe sobre procedimentos para a elaboração do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável em ZEIS, a Comissão de Urbanização e Legislação (COMUL) e a Comissão de Aprovação do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável em ZEIS (CAZEIS).
SEHAB/doc.	2010	Elaboração do Mapeamento de Risco e do Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR).
Lei nº 6289	2013	Última alteração do Programa de Renda Abrigo. O Programa autoriza o atendimento com repasse financeiro para o aluguel à família em situação de remoção para urbanização ou de risco por calamidade.
SEHAB/doc.	2010	Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social, período 2010- 2025.
Lei nº 6.021	2010	Criação do Conselho da Cidade e do Meio Ambiente(ConCidade) e Fundo municipal de Habitação. O conselho é composto por 20 representantes do Poder Público Municipal e 20 da Sociedade Civil.
Lei nº 6184	2011	Revisão do Plano Diretor: Estabelece como princípios fundamentais a função social da cidade e da propriedade imobiliária urbana. Trata sobre o direito à cidade, atribuindo como um dos componentes o direito à moradia digna. No artigo 15 dispõe sobre a Política Municipal de Habitação, e destaca como fundamentos: (i) a regularização e integração urbana de assentamentos precários ou irregulares; (ii) a provisão habitacional; (iii) a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano; (iv) o fortalecimento institucional do setor habitacional.
Lei nº 6186	2011	Institui no Plano Diretor o Parcelamento ou Edificação Compulsória (PEUC) e o IPTU Progressivo. Lei regulamentada pelo Decreto nº 18.437/2013.
Lei nº 6.432	2015	Revisão do Plano Diretor que gravou os dois instrumentos sucessivos às ZEIS: o Parcelamento ou Edificação Compulsória (PEUC) e o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo.
Lei nº 19.461	2015	Dispõe sobre o licenciamento ambiental municipal junto à Secretaria de Gestão Ambiental para atividades, intervenções e empreendimentos considerados de impacto local, nos termos previstos pelo CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente).