



Eixo: Trabalho, Questão Social e Serviço Social

Sub-eixo: Ênfase na Questão Urbana.

## A DISPUTA PELA TERRA E OS DESAFIOS DO DIREITO À MORADIA: UM ESTUDO SOBRE AS CIDADES DE DIADEMA E SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP

MARTA CIRERA<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo representa um “recorte” da tese de doutorado que versou sobre o direito à moradia e a disputa da terra a partir das experiências dos municípios de Diadema e São Bernardo do Campo. O estudo partiu do suposto de que forças do modelo capitalista de propriedade privada estabelecem relações de interesses que condicionam a efetivação da política urbana distanciada do ideário do direito à cidade. Embora a hipótese se confirme os resultados demonstraram capacidades de enfrentamento à segregação sócio territorial e desafios colocados para os diferentes sujeitos envolvendo necessária capacidade de resiliência e resistência.

**Palavras-Chave:** Direito à moradia; Cidade; Habitação; Função Social da Terra.

**Abstract:** This article represents a "cut" of the doctoral thesis that dealt with the right to housing and the land dispute based on the experiences of the municipalities of Diadema and São Bernardo do Campo. The study started from the assumption that forces of the privately owned capitalist model establish relations of interests that condition the urban politics, which is distanced from the ideology of the right to the city. Although the hypothesis is confirmed, the results demonstrated the ability to cope with socio-territorial segregation and the challenges posed to the different subjects involving the necessary capacity of resilience and resistance.

**Keywords:** Right to housing; City; Housing; Social Function of the Earth.

### 1 INTRODUÇÃO

Este artigo é uma síntese da tese de doutoramento apresentada, em 2018, pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, cujo objeto de estudo tratou sobre o direito à moradia e a disputa da terra a partir das experiências dos municípios de Diadema e São Bernardo do Campo. Partiu-se da hipótese de que forças do modelo capitalista de propriedade privada estabelecem relações de interesses que condicionam a efetivação da política urbana distanciada do ideário do

<sup>1</sup> Profissional de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: <marta.cirera@gmail.com>

direito à cidade. Os resultados explicitaram elementos, para o caso das cidades pesquisadas, que inviabilizaram ou contribuíram para o acesso à cidades mais redistributivas.

Confirma-se a perspectiva de Santos (2008) ao afirmar que as transformações socioespaciais são resultado das contradições geradas pelos interesses do capital, as relações desiguais de distribuição do espaço urbano e a opção de intervenção pública na política urbana e habitacional sofrem e estão ligadas à função do domínio da mercadoria e da propriedade privada. Santos 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).

Assim, discutir o processo de formulação e implementação de políticas é decisivo para compreender fatores e alterar percepções, propiciando o delineamento de escolhas frente às necessidades apresentadas. No Brasil tradicionalmente a política de terras sempre esteve ligada à defesa de interesses e, portanto, ao planejamento e distribuição do espaço de forma bastante desigual, padrão este, que se repete e assemelha mundialmente em outros centros urbanos.

Segundo o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>2</sup>, divulgado em 2016, na Conferência Habitat III, em Quito, estima-se que mais de 900 milhões de pessoas vivam em favelas. 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 vivia 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.

---

<sup>2</sup> 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.

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.

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 para estes segmentos. Contribuem, de forma direta, com o déficit habitacional, as 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)<sup>3</sup>, foi calculado o déficit habitacional para a produção de novas moradias pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro (FJP).<sup>4</sup> 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.

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

---

<sup>3</sup> IBGE- Instituto responsável pela organização e execução do censo demográfico do país.

<sup>4</sup> 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**).

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.

As particularidades que afetam e contextualizam esta questão mostram-se como importante caminho para a busca de acertos referentes aos rumos adotados para a política pública de habitação, explicitando determinantes e sua interferência nas relações do território. 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.

Assim, entendendo-se que as cidades são territórios que compõem relações de forças, o “olhar” e aproximação com a experiência urbana e habitacional dos municípios de Diadema e São Bernardo do Campo/SP, localizados na região metropolitana de São Paulo, que implementaram e buscam efetivar instrumentos urbanísticos e programas habitacionais que dialogam com a função social do espaço, contribuiu para a reflexão aqui proposta sobre o uso do território urbano, e sobre as formas de proposição de habitações populares, que a depender da orientação e das escolhas políticas podem ou não figurar como um dos componentes da segregação socioespacial.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 A cidade de Diadema/SP: experiência urbana e habitacional**

O município de Diadema, inserido na Região do Grande ABC<sup>5</sup>, está situado ao sudeste da área metropolitana de São Paulo. A cidade tem um território de 30,73 km<sup>2</sup> e possui uma população de 386.089 habitantes, de acordo com dados IBGE de 2010, o que ocasiona uma densidade demográfica de 12.536 pessoas por km<sup>2</sup>, a primeira densidade demográfica do Estado de São Paulo e a segunda do país.

Até a década de 1950, a cidade pouco sentiu os efeitos das transformações produzidas pela industrialização da capital, pois não tinha importância econômica regional, constituía-se como um espaço rural. Na década de 1950, Diadema ganha uma nova expressão a partir da inauguração da Via Anchieta, que liga a capital ao litoral, quando para incentivo às indústrias, entram em decadência os eixos ferroviários e emergem os eixos rodoviários.

Pela expansão o município conquista sua autonomia político-administrativa, em 1960, quando contava com 12.287 habitantes. Nas décadas de 1970 e 1980, a cidade teve seu período de maior expansão urbana, com crescimento populacional extraordinário, chegando a 300.000 habitantes, em 1982, reflexo de um intenso processo de industrialização e conseqüentemente forte movimento de migração para os grandes centros urbanos.

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

Conforme dados do IBGE, em 1980, 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, sem infraestrutura urbana mínima, as condições de saúde precárias se revelavam nos dados sobre mortalidade infantil, a cidade acusava a taxa de mortalidade de 82,9 por mil nascimentos vivos. Conforme dados, apenas 38,4% da população

---

<sup>5</sup> 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.

terminavam a 4ª série do ensino fundamental e somente 8% concluíam o ensino fundamental.

A partir de 1983, com a ascensão de um governo democrático popular, começam a ser priorizadas múltiplas ações como forma de responder à demanda urbana e habitacional, buscando integrar as favelas, tradicionalmente marginalizadas, à cidade. Investimentos públicos municipais passaram a priorizar esses setores mais vulneráveis e deu-se início à operacionalização dos programas de Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária<sup>6</sup>. Sobre o aspecto da organização popular, na época a Associação de Moradores de Favela de Diadema, filiada ao Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados, pleiteava investimento do Estado para a produção de unidades.

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

Até a década de 1990 as intervenções ocorreram através dos programas de urbanização de favelas e regularização fundiária, com financiamento exclusivamente do município, sendo que inexistiam recursos Estadual e Federal para a área.

Com as alterações constitucionais, em 1988, especialmente os artigos 182 e 183<sup>7</sup>, Diadema realiza a sua primeira revisão do Plano Diretor, em 1994, destinando 2% do território de área privadas, e sem uso (Áreas Especiais de Interesse Social vazias- AEIS 1), para o atendimento ao déficit habitacional prioritário, à época cerca de 3000 famílias. Aquela revisão do Plano Diretor também propiciou a demarcação de áreas privadas ocupadas por favelas já

---

<sup>6</sup> Aprovada em Diadema, em 1985, a primeira Lei de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), que autoriza a posse da terra municipal pelos ocupantes por 99 anos.

<sup>7</sup> Os artigos 182 e 183 tratam da função social do uso da cidade e da responsabilidade dos municípios quanto a definição dos usos do seu território nos seus Planos Diretores.

urbanizadas como Áreas Especiais de Interesse Social 2, o que facilitava a negociação destes territórios com os proprietários, que ao passarem a ser área para uso exclusivo de habitações de interesse social perdiam valor de mercado.

A preocupação social das gestões administrativas até aquele momento são refletidas nos dados de um desenvolvimento urbano mais inclusivo, exemplo foi a queda da taxa de mortalidade infantil, de 83 crianças por mil nascidas vivas, em 1980, caiu para 21, em 1994.

Somente a partir dos anos 2000 começa a haver investimento Federal em Habitação, porém incipientes, através do Programa Habitar Brasil, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), caracterizado pelo seu aspecto focalista, não abrangente aos dados de déficit ainda expressivos naquele momento, no município e no Brasil.

Em 2003, com a conquista do Governo Federal pelo Partido dos Trabalhadores, cria-se o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação que define o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social. A partir de então, os municípios começam a receber recursos para atendimento dos programas de urbanização e construção de moradias, estes repasses viabilizaram o atendimento de grandes urbanizações, antes não realizadas por estarem localizadas em áreas particulares e de mananciais e/ou ainda por necessitarem de construção de moradias para o desadensamento habitacional, projetos muito onerosos.

Na revisão do Plano Diretor de 2008, foi disciplinada a Política Municipal de Habitação (PMH) com a indicação de diretrizes<sup>8</sup> e instrumentos, criadas e demarcadas as AEIS 3, áreas onde estão implantados Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social não regularizados. De acordo com disposto a

---

<sup>8</sup> São diretrizes da PMH: (i) Regularização urbanística e fundiária 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, garantida a realocação em melhores condições de habitabilidade; (iii) Estímulo às formas de participação efetiva da comunidade; (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; (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.

PMH objetiva o acesso à moradia e melhora de condições de habitabilidade de assentamentos ocupados pela população de baixa renda.

Tais conquistas ocorrem na forma de legislação e programas, porque em Diadema, por iniciativa da municipalidade, e por vezes do movimento organizado, desde 1993, são realizados encontros<sup>9</sup> para definir as prioridades para política habitacional e urbana do município.

Além da delimitação das AEIS, as revisões do Plano Diretor em Diadema instituíram outros importantes instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, representando a instituição, na forma de lei, de instrumentos, há muitos anos debatidos e reivindicados nas lutas dos movimentos pela reforma urbana no Brasil<sup>10</sup>.

Avalia-se aqui, que em Diadema a combinação **da participação popular e da opção administrativa de governos** que priorizam a adoção e aplicação de instrumentos urbanísticos defensores da função social da terra contribuíram para a construção de respostas mais redistributivas do espaço urbano.

## **2.2 A cidade de São Bernardo do Campo: experiência urbana e habitacional**

O município de São Bernardo do Campo também está inserido na Região do Grande ABC, contando com uma superfície de 407,10 km<sup>2</sup>, a cidade apresenta uma parcela considerável de seu território, 72%, em áreas de proteção ambiental. Possui expressiva relevância econômica na Região Metropolitana de São Paulo, que decorre, em grande parte, da concentração histórica de atividades industriais locais, sobretudo, a automobilística.

---

<sup>9</sup> Foram realizados: (i) Em 1993, o Primeiro Encontro; (ii) Em 1998 e 2001, respectivamente, o segundo e terceiro encontro (iii) Em 2005, a II Conferência das Cidades; (vi) Em 2006, o quarto Encontro; (vii) Em 2007 e 2013, respectivamente, a terceira e quarta Conferência das Cidades.

<sup>10</sup> São instrumentos do Estatuto da Cidade: (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).

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 em suas proximidades. Adquiriu autonomia municipal em 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 um grande nível de conturbação, 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 ocupações de áreas que nunca foram disponibilizadas para a função da habitação, gerando, com isso, diversos assentamentos humanos precários, muitas vezes em área de risco, localizados em diferentes regiões não dotadas da necessária infraestrutura.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de São Bernardo do Campo (2010-2020) indica que existiam 272 assentamentos precários, entre favelas e loteamentos irregulares, dos quais 43% só necessitavam de regularização fundiária.

Conforme histórico, a prefeitura 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. O município promoveu também a regularização fundiária, baseada na outorga da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU).

A partir de 1989, com a eleição de um prefeito do Partido dos Trabalhadores, a questão habitacional passou a contar com nova estrutura institucional, com a criação da Coordenadoria de Habitação. A urbanização de favelas consistia, basicamente, na definição do parcelamento do solo, reordenando a ocupação existente em lotes que variavam de 50m<sup>2</sup> a 60m<sup>2</sup>, e as vias de acesso formadas por vielas com, pelo menos, 4 metros de largura, seguida de obras de infraestrutura e saneamento.

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 a combater o 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 1999 foi aprovada lei que dispunha sobre parcelamento de solo e criava setores especiais de urbanização no município, definidos como: “áreas destinadas ao desenvolvimento e regularização de assentamentos urbanos”, já se tratava, portanto, de criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>11</sup> com outra nomenclatura.

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.

Naquele momento foram elaborados projetos com recursos de programas federais como o Habitar Brasil-BID e Pró-Moradia/Morar Melhor, o governo estadual também estabeleceu convênio com a prefeitura para urbanizar áreas ocupadas de propriedade do Estado. Nota-se, portanto, uma evolução, com diversificação de investimentos, com o envolvimento dos três entes federativos. Em 2006, a Lei 5.593, que trata do Plano Diretor do município, criou as ZEIS, e além da delimitação das ZEIS, as revisões do Plano Diretor de São Bernardo do Campo instituíram os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. Neste período de forma a assegurar o direito à moradia adequada<sup>12</sup> e a eliminação dos fatores de riscos às famílias residentes nos assentamentos

---

<sup>11</sup> AEIS e ZEIS- a demarcação de setores especiais de Interesse sociais é denominada em Diadema como AEIS e em São Bernardo como ZEIS, nomenclatura diferente, mas, o mesmo conceito.

<sup>12</sup> Conforme relatório da Conferência do Habitat II, realizada em Istambul em 1996, Moradia Adequada trata-se de 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.

precários, o município captou diversos investimentos juntos ao Estado e Governo Federal.

Marcado como período de grandes avanços para a área, em 2009 há um processo de estruturação da Secretaria Municipal de Habitação e de sua Política Habitacional de Interesse Social (PHIS), como forma de qualificar os projetos habitacionais e fornecer instrumentos de planejamento capazes de suportar os desafios na tarefa de concretizar o direito constitucional à moradia para as famílias de baixa renda.

Em 2010 foram elaboradas 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 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 que resume a concepção de intervenção urbana e habitacional, adotada por São Bernardo do Campo, neste período de 2009 a 2016, se reflete na observação feita pela então gestora do setor de habitação, em 2016, ao dizer que é importante avaliar a integração das políticas urbanas sob três dimensões: (i) uma primeira diz respeito à questão da legislação, processo de análise e aprovação integrada com setores e políticas sociais afins; (ii) a segunda dimensão diz respeito à intervenção integrada nas porções do território. Aqui a secretária referia-se ao conceito do direito à cidade como

direito de usufruto a todos os bens e serviços; e (iii) a terceira dimensão refere-se à integração entre as políticas sociais para combate das vulnerabilidades nas suas múltiplas faces, relativo a esta dimensão, 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.

### **2.3 A construção de cidades com direito à moradia e à cidade: desafio possível**

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). Porém, ao longo de mais 30 anos de urbanização, **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, 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, 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. 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.

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 experiências dos municípios de Diadema e São Bernardo do Campo são contribuições à análise da disputa da terra e ilustram momentos de avanços e retrocessos na forma de impulsionar o debate e decidir sobre o uso do território como modo de intensificar a efetividade de instrumentos de redistribuição do solo urbano, cujo objetivo seria alavancar a função social do espaço e acesso à moradia.

Segundo Koga (2006), contextos de alta desigualdade social e complexos mecanismos de exclusão social, exigem medidas diferenciais com maior refinamento. Para Santos (2005):

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)

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. Segundo Koga e Nakano (2005), 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.

No estudo sobre as experiências urbano e habitacional dos municípios de Diadema e São Bernardo foram destacados como eixos de análise: (i) o direito à moradia e à cidade; (ii) a participação e o controle social; (iii) a gestão pública e a disputa da terra frente à determinação do mercado do capital.

**O Direito à moradia e à cidade** defendido aqui como 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 lazer, de criação, de atividades, enfim um espaço a ser utilizado atendendo às diversas necessidades humanas.

Assim ao refletir sobre projetos para moradias adequadas e acessíveis, sua adequação passa por localização 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.

A 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.

A aproximação às experiências estudadas nos permite crer que temos um cardápio de propostas que, efetivamente, poderiam acessar o direito à moradia digna, direito fundamental reconhecido pela Constituição Federal. Os governos de Diadema e São Bernardo do Campo, desde os anos 1980, buscam implementar legislações e desenvolver programas que não se limitam apenas a defesa do morar, mas o morar com qualidade, articulado às condições de acesso a outros serviços indispensáveis como saúde, educação, trabalho, segurança e lazer.

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. Somente no enfrentamento cotidiano dos interesses hegemônicos é galgada a construção de cidades mais justas.

A **participação e controle social**, na história das cidades brasileiras nos mostra que o movimento de habitação tem assumido 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. Experiências comprometidas com o aprofundamento da democracia supõem a conjugação da participação direta da população na gestão pública e da criação de 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)

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, pois a

participação direta da população na gestão e no planejamento urbano é essencial, devendo influenciar nos processos decisórios. Podemos afirmar que Diadema e São Bernardo, se debruçaram no desafio de legitimar instrumentos de democratização da cidade.

No trato relativo à **gestão pública e a disputa da terra**, estes municípios 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.

Verifica-se que para além da mudança dos paradigmas internos ligado à estrutura administrativa, é necessário a ruptura com a lógica de mercado. Conforme relatos das experiências pode-se 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.

Não podendo ser desconsiderada a força dos interesses do mercado e da propriedade privada, observa-se 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, fazendo-se necessário, a todo o momento, articular as forças e os interesses daqueles que conformam caminhos para respostas mais inclusivas na construção da cidade, desafiando o traço hegemônico da exclusão e segregação social.

Nessas cidades, 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. A disputa do escasso banco de terras existente nas cidades é grande e tenciona as ações do poder público local, para a definição dos instrumentos urbanísticos<sup>13</sup> nos momentos de revisão do Plano Diretor e utilização dos instrumentos do Estatuto das Cidades. 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,

---

<sup>13</sup> Principalmente para definição de ZEIS.

no entanto, faz-se necessária cotidiana atenção para a avalanche da imperiosa estrutura da sociedade do capital que se reformula a cada momento na defesa dos seus interesses.

### 3 CONCLUSÃO

Estudar deferentes processos de implementação de política social urbana e habitacional como os casos de Diadema e São Bernardo significa entender quão injustos são os efeitos da segregação que ocorre da má distribuição do solo urbano e da ausência de direitos estabelecida pela questão da propriedade privada da terra. Tais efeitos são tácitos e tornam emergente a construção cotidiana de enfrentamentos, seja pela resistência dos movimentos, 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.

Verifica-se que no caminho para efetivar o uso de 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, 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.**

No que tange à política urbana inclusiva, qual é a força e o papel do Estado? 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?

Diante à adversidade da propensão ou não de resposta à política de atendimento por parte dos agentes estatais, conforme relato de experiências podemos destacar alguns pontos importantes de resistência frente ao assunto: a estruturação do setor administrativo na área habitacional e desenvolvimento urbano com definição de procedimento racionais e transparentes a bem do

interesse público; preparação e capacitação das equipes internas e de campo; a implantação e implementação de instrumentos legislativos “fortes” que defendam a distribuição da cidade sob o princípio da função social da terra; e a participação, controle social e resistência dos setores da sociedade civil, da população e movimentos.

Chega-se, assim, à conclusão de que projetos urbanos que busquem a prevalência da função social da terra devem ser realizados considerando-se o **tripé: inclusão social:** com políticas públicas que governem para o combate das vulnerabilidades nas suas múltiplas faces; **desenvolvimento local:** com protagonismo dos atores locais, na formulação de estratégias; 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. Consta-se, também, 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.

Por fim, podemos afirmar que 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, com gestões mantidas sob pressão das lutas populares, lograram avançar na concepção e utilização de instrumentos e programas favoráveis à população. Esse é o caminho.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. 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](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508200/CF88_EC85.pdf)>. Acesso em: 28 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](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](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em:  
15 out. 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.

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) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, PUC-SP, São Paulo, 2018.

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 Municipal. Plano Local de Habitação de Interesse Social. Diadema. 2011. Documento disponibilizado pela Prefeitura.

IBGE. Censos Demográficos de 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

KOGA, Dirce. Medidas de Cidades - entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_; 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.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo: Editora Atual, 2000.

\_\_\_\_\_. O impasse da política Urbana no Brasil. Petropolis: Vozes, 2011.

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.

SANTOS, Milton. 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.

VILLAS-BOAS, Renata. **Avaliação da Participação Popular em Diadema**. Instituto Pólis, 1995, p. 21. (Mimeografado).

## SITES

CÂMARA MUNICIPAL DE DIADEMA. Disponível em:  
<<http://www.cmdiadema.sp.gov.br/>>. Acesso em: 19 jan. 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.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Prefeitura. Disponível em:  
<<http://www.saobernardo.sp.gov.br/plano-diretor>>. Acesso em: 19 jan. 2017.