Universidade de São Paulo

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Tatiana Urbanovik Brandimiller

PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DE ASSENTAMENTOS IRREGULARES DE SÃO BERNARDO DO CAMPO: AVANÇOS E DESAFIOS AO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ÂMBITO DA POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL

São Paulo

2017

PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DE ASSENTAMENTOS IRREGULARES DE SÃO BERNARDO DO CAMPO: AVANÇOS E DESAFIOS AO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ÂMBITO DA POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, para obtenção de grau do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Autora: Tatiana Urbanovik Brandimiller

Área de Concentração: Habitat

Orientadora: Profa. Dra. Luciana de Oliveira Royer.

Versão: Original

São Paulo

2017

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVERNCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL AUTORA: TATIANAURBANOVIK@USP.BR / TATIANA.1179@GMAIL.COM

Catalogação na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

B816p

Brandimiller, Tatiana Urbanovim
Programa de regularização fundiária sustentável de assentamentos irregulares de São Bernardo do Campo: avanços e desafios ao processo de regularização fundiária no âmbito da política habitacional municipal / Tatiana Urbanovim Brandimiller ; orientadora Luciana de Oliveira Royer. - São Paulo, 2017.
135f.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat

1. Regularização Fundiária de Interesse Social. 2. Política Habitacional. 3. São Bernardo do Campo. I. Royer, Luciana de Oliveira, orient. II. Título.

Tatiana Urbanovik Brandimiller

PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DE ASSENTAMENTOS IRREGULARES DE SÃO BERNARDO DO CAMPO: AVANÇOS E DESAFIOS AO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ÂMBITO DA POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, para obtenção de grau do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr.(a) Assinatura:

Instituição:

Prof.(a) Dr.(a) Assinatura:

Instituição:

Prof.(a) Dr.(a) Assinatura:

Instituição:

Resumo

A pesquisa pretende identificar e analisar criticamente os avanços trazidos e os desafios enfrentados na implementação do Programa de Regularização Fundiária Sustentável no município de São Bernardo do Campo, estado de São Paulo.

Ao abordar a regularização fundiária, a pesquisa busca compreender o seu papel como política pública estratégica na promoção do acesso à moradia e à cidade por parte da população de baixa renda.

A intenção do trabalho é contribuir para construção de um panorama crítico às diferentes compreensões e proposições de atuação sobre a Regularização Fundiária de Interesse Social. Para tanto, problematiza a questão em suas diversas acepções e concepções, abordando criticamente e relacionando-a às diferentes correntes de pensamento sobre o tema.

Além do aporte conceitual e da literatura específica, contribui para a pesquisa as experiências profissionais vividas pela autora ao longo dos últimos cinco anos na implementação dessa política pública no município de São Bernardo do Campo.

Palavras-Chave: regularização fundiária de interesse social, política habitacional, São Bernardo do Campo.

Abstract

The research aims to critically identify and analyse the advances brought and the challenges faced in the implementation of a Sustainable Land Tenure Regularization Program in the municipality of São Bernardo do Campo, state of São Paulo.

When addressing land tenure regularization, the research seeks to understand its role as a public policy strategic in the promotion of access to housing and to the city by the low-income population.

The intention of the paper is to contribute to the construction of a panorama critical to the different understandings and propositions of action about the Land Tenure Regularization of Social Interest.

To do so, it problematizes the issue in its various meanings and conceptions, critically approaching and relating it to the different lines of thought on the subject.

Besides the conceptual addition and specific literature, contributes to the research the professional experiences of the author over the past five years in the implementation of this public policy in the municipality of São Bernardo do Campo.

Key-words: the Land Tenure Regularization of Social Interest, housing policy, São Bernardo do Campo.

SUMÁRIO

Introdução 9

Capítulo I : Características da urbanização brasileira e o município de São Bernardo do campo.. 13

1.1 O período de 1850 até 1950 15

1.2 A década de 1950 19

1.3 A década de 1960 23

1.4 A década de 1970 27

1.5 A década de 1980 30

1.6 A década de 1990 34

1.7 O período atual, a partir de 2003 39

Capítulo II: Regularização fundiária em tempos de financeirização do urbano 51

2.1 Atual estágio do capitalismo e a dominância do capitalismo financeiro 52

2.2 O papel da cidade 58

2.3 Ajuste fiscal no Brasil e a restrição permanente de investimentos – impactos em um país com déficit crônico de infraestrutura 62

2.4 Papel das agendas das agências multilaterais de fomento e desenvolvimento 68

Capítulo III: As transformações institucionais no Município de São Bernardo do Campo e o Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Interesse Social. 80

3.1 Da estrutura institucional do município de São Bernardo do Campo 81

3.2 O Plano Local de Habitação de Interesse Social 84

3.3 O Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Interesse Social de São Bernardo do Campo 95

Capítulo IV: Limites e potencialidades da regularização fundiária: os resultados do Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Interesse Social de São Bernardo do Campo 109

4.1 Não há mágica...a regularização fundiária de interesse social é processo longo 113

4.2 Cada caso é um caso I – os assentamentos são heterogêneos 114

4.3 Cada caso é um caso II – planejamento participativo para cada assentamento 115

4.4 Cada caso é um caso III – a ocupação nem sempre respeita o tabular 116

4.5 Cada caso é um caso IV – a análise urbanística, jurídica e social para cada documento a ser outorgado às famílias 118

4.6 Os desafios do licenciamento ambiental I – os casos em APRM/B 119

4.7 Os desafios do licenciamento ambiental II – os casos em APP 122

4.8 É possível a iniciativa do “promotor comunitário” para a promoção da regularização fundiária de interesse social 122

Considerações Finais 125

Referências Bibliográficas 131

INTRODUÇÃO

De acordo com ROLNIK (2007), estima-se hoje que cerca de 85% da população brasileira é urbana, “estando 60% concentrada em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes” (ROLNIK, 2006, p.199). O processo acelerado de crescimento urbano brasileiro ao longo do século XX e o modelo de urbanismo implementado, caracterizado pela exclusão sócio-espacial de grande parte de sua população e pautado por uma estrutura fundiária concentrada e privatista, acentuou as distâncias sociais e territoriais do país.

A centralidade da terra em nossa sociedade deixou como principal herança a ideologia da **propriedade privada individual**. Uma das principais consequências dessa ideologia foi o acirramento dos conflitos e tensões sociais, os quais em parte materializam-se nas estruturas territoriais das cidades. A desigualdade de acesso, seja à terra, seja à cidade (no sentido mais amplo de cidade, como equipamentos, emprego, mobilidade, moradia, lazer, cultura, etc.), talvez seja um dos principais problemas urbanos a ser enfrentado no país e, a nosso ver, tarefa essa de responsabilidade do poder público a partir de políticas públicas que coíbam a mercantilização da terra e garantam, de fato, o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

A exclusão social e da dinâmica econômica urbana deu-se, em parte, pela impossibilidade, por alguns grupos sociais, de acesso aos empregos formais, aos serviços, à infraestrutura, aos equipamentos públicos, ou seja, à cidade. Nota-se que esse processo de exclusão também resultou na segregação territorial desses mesmos grupos sociais. A segregação territorial reflete-se também no acesso à moradia, o que significa dizer que para essa população o acesso deu-se, na maioria das vezes, de maneira informal, em áreas inadequadas para moradia, em condições precárias, em áreas periféricas (sendo em alguns casos áreas de risco) e com grande déficit de infraestrutura urbana, serviços e equipamentos públicos. Nos perímetros urbanos das grandes metrópoles brasileiras isso fica ainda mais acentuado, pelas ocupações irregulares de áreas impróprias e ambientalmente frágeis/vulneráveis, como encostas, áreas de inundação e mangues, áreas de mananciais, dentre outras (MARICATO, 1996). Como consequência dessa dinâmica, estima-se que, atualmente, a população brasileira residente em favelas seja de 11,4 milhões[1].de habitantes. Embora essa realidade seja ampla e reiteradamente denunciada e, também, possa ser notada ao percorrer nossas cidades, ela ainda é uma realidade pouco conhecida.

A pesquisa pretende **identificar e analisar criticamente** quais os avanços trazidos e os desafios enfrentados na implementação de um Programa de Regularização Fundiária Sustentável, em âmbito municipal, no município de São Bernardo do Campo.

1Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011a).

Ao abordar a regularização fundiária, a pesquisa buscará compreender o seu papel como política pública estratégica na promoção do acesso à moradia e à cidade por parte da população de baixa renda.

A intenção do trabalho é contribuir para construção de um panorama crítico às diferentes compreensões e proposições de atuação sobre a Regularização Fundiária de Interesse Social. Para tanto, problematizará a questão em suas diversas acepções e concepções, abordando criticamente e relacionando-a às diferentes correntes de pensamento sobre o tema.

Para além da sustentação conceitual, será incorporado ao trabalho a contribuição de um olhar a partir de experiências profissionais vividas pela autora, ao longo dos últimos cinco anos na implementação dessa política pública no município de São Bernardo do Campo, São Paulo.

Como fio condutor para a problematização proposta na dissertação (identificar os avanços trazidos e os desafios enfrentados na implementação do Programa de Regularização Fundiária do município de São Bernardo do Campo) algumas questões se apresentam: o que é e para quem é a Regularização Fundiária de Interesse Social? Quem se beneficia da Regularização Fundiária de Interesse Social? E ainda, se a regularização fundiária pode ser caracterizada por um pluralismo de interesses ou por interesses antagônicos?

Para tanto, a dissertação estruturou-se em quatro capítulos.

O **Capítulo I** estrutura-se em uma narrativa sobre o processo de urbanização brasileiro, construída a partir de suas características territoriais, políticas, econômicas e sociais e tendo como fio condutor os principais marcos regulatórios[2] no setor de desenvolvimento urbano e habitacional, compreendendo o período entre o início do século XX e os dias atuais. Complementarmente, introduzem-se importantes marcos desse setor na história do Município de São Bernardo do Campo e do Estado de São Paulo.

Essa narrativa pretende contribuir, em primeiro lugar, para a compreensão da **trajetória** das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional no Brasil, dentre outras políticas setoriais que compõem uma política pública urbana (como saneamento, transporte, mobilidade entre outros), a partir dos contextos políticos e econômicos, das estruturas institucionais, de suas agendas e de seus diferentes formatos ao longo desse período. Em segundo lugar, para a percepção sobre os **conflitos** e **complexidades**, inerentes a esse território urbano e à formulação dessas políticas, suas correlações com demais elementos sociais e institucionais. E, em terceiro lugar, para a contextualização da pauta da regularização fundiária nas políticas públicas do setor.

O **segundo capítulo** buscará problematizar o lugar da regularização fundiária em tempos de dominância do capital financeiro. Para tanto, nessa parte da dissertação, introduziremos literatura recente que permeia questões relevantes ao tema: Como se configuram os conflitos atuais nas

2 A definição dos marcos regulatórios abordados nesta pesquisa considerou a bibliografia estudada (a qual compõe este primeiro capítulo), confirmando-os como momentos de inflexão na postura estatal seja no reconhecimento da existência da problemática seja pela propositura de novas alternativas de enfrentamento (NASCIMENTO, 2013) frente aos modelos até então vigentes.

cidades? Qual o impacto na financeirização da terra e da moradia, qual o papel da cidade na economia global, qual o lugar da regularização fundiária de interesse social na dinâmica atual da cidade? Quais as dimensões que compõem o processo de regularização fundiária e os arranjos institucionais propostos frente à intensa dinâmica do mercado imobiliário?

Como mais um elemento desse cenário urbano, foi incorporada a atuação do mercado financeiro nas relações de produção e apropriação das cidades brasileiras, seu protagonismo na disseminação do papel da terra como ativo financeiro na economia mundial e, ainda, a escala global dessas relações. Para tanto, foi proposta uma bibliografia de referência que nos permita, inicialmente, traçar breve panorama do estágio atual do capitalismo e a dominância do capital financeiro. Em seguida propomos uma aproximação para compreendermos o lugar e o papel da cidade nessa dinâmica, buscando apresentar indícios da maneira pela qual o mercado interage com a dinâmica da produção da cidade para que, assim, possamos compreender as críticas atuais sobre esse processo. A partir daí, problematizaremos alguns dos impactos do ajuste fiscal e a restrição permanente de investimentos nos países com déficit crônico de infraestrutura, como o Brasil, e, ao final, o papel das agendas das agências multilaterais de fomento e desenvolvimento na elaboração e implementação das políticas públicas no setor, trazendo a colaboração de autores que estudaram casos de países com características semelhantes à brasileira.

Buscaremos identificar argumentos, nessa bibliografia proposta, que nos auxiliem na construção de questões acerca do papel da propriedade e da posse na atual configuração urbana e, assim, permita-nos problematizar o lugar da regularização fundiária em tempos de financeirização do urbano.

O **Capítulo III** pretende construir uma narrativa que permita: **(i)** identificar os principais avanços trazidos pela experiência do município de São Bernardo do Campo na elaboração e implementação do programa de regularização fundiária; **(ii)** apresentar os desafios e obstáculos colocados nesse esse processo e, ainda, **(iii)** problematizar algumas questões inerentes às políticas públicas nesse setor do cenário atual das cidades.

Para tanto, o Capítulo está dividido em quatro seções. A primeira seção descreverá as transformações ocorridas na estrutura institucional local, promovidas no período de 2009 a 2016, para enfrentamento ao cenário habitacional diante da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. A seção seguinte apresentará inicialmente dados do diagnóstico elaborado pelo Município a respeito da irregularidade fundiária e precariedade habitacional. O referido diagnóstico, realizado quando da elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, subsidiou tanto as diretrizes de atuação no setor habitacional, contribuindo para a reestruturação institucional e normativa, quanto ao planejamento das ações e na mensuração dos aportes financeiros necessários. Ao final dessa seção, será apresentada síntese do PLHIS no que diz respeito aos eixos programáticos, seus programas e projetos. A intenção dessa seção é apresentar o contexto da política pública setorial no qual está inserto o Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Interesse Social proposto pelo Município. A terceira seção apresentará o Programa de Regularização

Fundiária Sustentável de Interesse Social, destacando suas diretrizes, objetivos gerais e específicos, a estrutura de gestão e execução do Programa, suas etapas e atividades, iluminando avanços, desafios e obstáculos. Complementarmente, foram elaborados, mapas, tabelas e ilustrações que permitirão demonstrar a escala de atuação dessa política pública e sua inserção territorial no Município. A última seção problematizará questões que se apresentam relevantes às políticas públicas neste setor frente ao cenário atual das cidades.

O **Capítulo IV** pretende: **(i)** apresentar os resultados atingidos pelo Programa ao longo dos anos de 2011-2016 e **(ii)** problematizar qual a contribuição do programa, a partir de seus resultados e sua *estrutura operacional* institucional e legal, tanto no enfrentamento da irregularidade fundiária do município de São Bernardo do Campo quanto na compreensão dos limites e possibilidades de política pública de regularização fundiária.

Para além da análise teórica, serão incorporadas ao trabalho contribuições a partir de experiências profissionais vividas pela autora, ao longo dos cinco anos, na implementação dessa política pública naquele Município. Apreender a relação entre discurso e prática no âmbito da regularização fundiária apresenta-se importante para reflexão sobre política setorial como esta.

Ao final desse capítulo pretende-se construir panorama da atuação e dos resultados atingidos, que nos permita demonstrar os limites e potencialidades do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social.

Questões como qual a contribuição e se é possível a reprodutividade, permeiam a maioria das discussões conceituais e metodológicas contemporâneas sobre políticas públicas setoriais e se suas respostas sustentam a argumentação em defesa de determinada ideia sobre política pública. Ao propor adotar como objeto de estudo programa de iniciativa do Poder Público Municipal, reforça-se a necessidade de compreendermos o processo de produção de políticas públicas, entendidas cada vez mais como processos complexos, atravessados por diversas dinâmicas de poder, embora em constante interação com os ambientes institucionais, relacionais e cognitivos que as cercam, ambientes esses também construídos ativamente pelos atores dessas políticas[3].

3 MARQUES, E. "As Políticas Públicas na Ciência Política".

CAPÍTULO I : CARACTERÍSTICAS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E O MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

O **Capítulo I** estrutura-se em uma narrativa sobre o processo de urbanização brasileiro, construída a partir de suas características territoriais, políticas, econômicas e sociais e tendo como fio condutor os principais marcos regulatórios[4] no setor de desenvolvimento urbano e habitacional, compreendendo o período entre o início do século XX e os dias atuais. Complementarmente, introduzem-se importantes marcos desse setor na história do Município de São Bernardo do Campo e do Estado de São Paulo.

Essa narrativa pretende contribuir, em primeiro lugar, para a compreensão da **trajetória** das políticas públicas de Desenvolvimento Urbano e Habitacional no Brasil, dentre outras políticas setoriais que compõem uma política pública urbana (como saneamento, transporte, mobilidade entre outros), a partir dos contextos políticos e econômicos, das estruturas institucionais, de suas agendas e de seus diferentes formatos ao longo desse período. Em segundo lugar, para a percepção sobre os **conflitos** e **complexidades**, inerentes a esse território urbano e à formulação dessas políticas, suas correlações com demais elementos sociais e institucionais. E, em terceiro lugar, para a contextualização da pauta da regularização fundiária nas políticas públicas do setor.

Isso porque, para (re)conhecermos: **(i)** a centralidade da terra, tanto na dinâmica como no padrão brasileiro de urbanização) nos dias atuais; **(ii)** as condições da irregularidade fundiária urbana brasileira especialmente, dos assentamentos precários e irregulares); e **(iii)** as possibilidades de atuação e os limites frente ao cenário urbano contemporâneo, parece necessário compreendermos que a cidade é uma produção social (VILLAÇA, 2012, p.73-82)[5], a partir de nossa trajetória histórica. Consideramos importante o olhar ampliado sobre o tema para que seja possível iluminar o cerne do conflito fundiário urbano no Brasil e, assim, poder trazê-lo à uma reflexão que permita compreender os desafios ao seu enfrentamento.

De acordo com ROLNIK (2007), estima-se hoje que cerca de 85% da população brasileira é urbana, “estando 60% concentrada em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes” (ROLNIK, 2006, p.199). Embora possamos considerar que a urbanização brasileira trouxe certos benefícios à sociedade, como o acesso à rede de saneamento básico, enfrentamento e controle de doenças e epidemias, etc. (MARICATO, 1977), o processo acelerado de crescimento urbano brasileiro ao longo do século XX e o modelo de urbanismo implementado, caracterizado pela

4 A definição dos marcos regulatórios abordados nesta pesquisa considerou a bibliografia estudada (a qual compõe este primeiro capítulo), confirmando-os como momentos de inflexão na postura estatal seja no reconhecimento da existência da problemática seja pela propositura de novas alternativas de enfrentamento (NASCIMENTO, 2013) frente aos modelos até então vigentes.

5 VILLAÇA, Flávio "Segregação, espaço urbano e poder político”. in Reflexões sobre as cidades brasileiras/Flávio Villaça. São Paulo: Studio Nobel, 2012, p.73-82

exclusão sócio-espacial de grande parte de sua população e pautado por uma estrutura fundiária concentrada e privatista, acentuou as distâncias sociais e territoriais do país.

A centralidade da terra em nossa sociedade deixou como principal herança a ideologia da **propriedade privada individual**. Uma das principais consequências dessa ideologia foi o acirramento dos conflitos e tensões sociais, os quais em parte materializam-se nas estruturas territoriais das cidades. A desigualdade de acesso, seja à terra, seja à cidade (no sentido mais amplo de cidade, como equipamentos, emprego, mobilidade, moradia, lazer, cultura, etc.), talvez seja um dos principais problemas urbanos a ser enfrentado no país e, a nosso ver, tarefa essa de responsabilidade do poder público a partir de políticas públicas que coíbam a mercantilização da terra e garantam, de fato, o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

A exclusão social e da dinâmica econômica urbana deu-se, em parte, pela impossibilidade, por alguns grupos sociais, de acesso aos empregos formais, aos serviços, à infraestrutura, aos equipamentos públicos, ou seja, à cidade. Nota-se que esse processo de exclusão também resultou na segregação territorial desses mesmos grupos sociais. A segregação territorial reflete-se também no acesso à moradia, o que significa dizer que para essa população o acesso deu-se, na maioria das vezes, de maneira informal, em áreas inadequadas para moradia, em condições precárias, em áreas periféricas (sendo em alguns casos áreas de risco) e com grande déficit de infraestrutura urbana, serviços e equipamentos públicos. Nos perímetros urbanos das grandes metrópoles brasileiras isso fica ainda mais acentuado, pelas ocupações irregulares de áreas impróprias e ambientalmente frágeis/vulneráveis, como encostas, áreas de inundação e mangues, áreas de mananciais, dentre outras (MARICATO, 1996). Como consequência dessa dinâmica, estima-se que, atualmente, a população brasileira residente em favelas seja de 11,4 milhões[6] de habitantes.

Embora essa realidade seja ampla e reiteradamente denunciada e, também, possa ser notada ao percorrer nossas cidades, ela ainda é uma realidade desconhecida. Isso porque, de acordo com o estudo desenvolvido em 2008, somente 36,15% dos municípios pesquisados elaboraram estudos sobre loteamentos clandestinos e 41,19% realizaram estudos sobre loteamentos irregulares. (ROLNIK et ali, 2008)[7].

Nos últimos treze anos o Brasil viveu intenso processo de transformações sociais, econômicas e políticas. Uma agenda, no âmbito federal, de políticas públicas de caráter social e progressista aliada a vultosos investimentos financeiros permitiu que cerca de 42 milhões de brasileiros se mantivessem fora da extrema pobreza[8] e que o déficit habitacional nacional reduzisse de 10% dos domicílios nacionais a 8,8% (IPEA, 2013), dentre outras importantes conquistas sociais.

O desdobramento dessa conjuntura no setor de desenvolvimento urbano e habitacional surtiu efeitos sobre as cidades brasileiras, e seus resultados podem ser sentidos na dinâmica sócio-

6 Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011a).

7 Raquel Rolnik, Renato Cymbalista e Kazuo Nakano in: Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país, 2008, p18.

8 O termo é classificado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para famílias com renda de até um quarto do salário-mínimo per capita.

territorial e observados na configuração do território urbano atual. Seja o beneficio direto à população, por meio do acesso à moradia (financiamento imobiliário, regularização fundiária, entre outros) seja o que consideramos benefícios indiretos (pela promoção de ações de desenvolvimento institucional, por exemplo, o que permitiu a estruturação de planos, programas e projetos de prefeituras e estados). Se por um lado avançamos nas políticas públicas no setor de desenvolvimento urbano e habitacional, por outro lado deparamo-nos com um crescimento voraz (e feroz) do capital financeiro sobre o território urbano, acentuando ainda mais o conflito por um lugar na cidade.

Consideramos que as conquistas sociais alcançadas nesse período estão longe de significar real inversão na dinâmica econômica, política e social da nação, porém, parece-nos importante reforçar e reconhecer os avanços e as conquistas alcançadas no que diz respeito ao enfrentamento das desigualdades sociais.

1.1 O PERÍODO DE 1850 ATÉ 1950

A passagem de uma economia baseada na produção agrícola para uma economia industrial transformou as relações sociais e econômicas brasileiras como também provocou profundas transformações territoriais no Brasil.

A partir da década de 1930 teve início no Brasil o processo irreversível de “urbanização” de seu território e de sua sociedade, mas parece-nos importante reforçar, inicialmente, que alguns fenômenos sociais e urbanos característicos da sociedade colonial e agrária brasileira ainda estão presentes nas cidades contemporâneas (em alguns casos, com outros contornos), como, por exemplo, as classes sociais, a relação entre a classe dominante e o Estado e o lugar do pobre na cidade.

Nesse sentido, em que pese o estudo propor a análise de uma política pública de regularização fundiária, implementada ao longo do período de 2009 a 2016, parece importante retomarmos, ainda que a um período remoto, o papel da terra e da propriedade no momento de transição da sociedade agrária à urbana. Isso porque, como tratado em importantes estudos acadêmicos, a ideologia da terra e da propriedade ainda está presente em nossa sociedade e, de forma bastante marcante, traz consequências nas relações sociais, políticas e econômicas do país ainda hoje.

Buscaremos, neste momento, oferecer elementos que permitam compreender que as origens dos valores acerca da propriedade e da posse na atual configuração urbana encontram-se a partir da movimentação social e econômica que ocorre no Brasil, a partir de 1850, quando tivemos a promulgação da Lei de Terra – Lei nº 601/1850, a qual oficializou a propriedade fundiária no Brasil,

criando uma relação comercial para seu acesso e, ainda, em âmbito urbano, distinguindo a propriedade pública e privada (Sette, 2005[9]).

O processo migratório às cidades, que antecedeu o crescimento, a partir da década de 1930, somado a núcleos urbanos despreparados para absorver essa população em seu território, tornara o aluguel de cômodos um meio de abrigo a grande parte desse contingente (NASCIMENTO, 2013).

Nas cidades, a partir da década de 1930, a industrialização fomentou não apenas o crescimento demográfico, mas também a criação de novos contornos urbanos. A partir de um processo acelerado de urbanização algumas cidades brasileiras perderam rapidamente suas feições de província para tornar-se espaços resultantes de um processo de urbanização já excludente e desigual.

Nesse sentido, o município de São Bernardo do Campo – SP pode ser considerado exemplo dessa perversa relação e arranjo/combinação entre o modelo de desenvolvimento industrial, a centralidade das políticas públicas de desenvolvimento econômico, a pouca abrangência das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional e o arcabouço jurídico-normativo legalista e patrimonialista vigente.

O município de São Bernardo do Campo - SP está localizado na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP e compõe a importante região do ABCD (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, sendo posteriormente incorporados os municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra). Sua localização é considerada estratégica, do ponto de vista de logística e articulação territorial, uma vez que está entre a capital, principal aglomeração urbana em âmbito nacional, e o Porto de Santos, importante área de articulação nacional e internacional do país. A configuração atual do limite político-administrativo de São Bernardo do Campo consolidou-se em 1957 com a emancipação do atual município de Diadema. Em 1945 houve o desmembramento do município em relação a Santo André. (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p.144).

Figura 1: Localização da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, no Estado de São Paulo.

Figura 2: Localização dos Municípios do ABC na RMSP

9 http://cidadesparaquem.org/textos-acadmicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-histria-da-propriedade-urbana-no-brasil

Figura 3: Sobreposição da Área de Proteção Manancial na RMSP

Com área total de 407,1km² e população estimada em 765.463 mil habitantes (IBGE, 2010[10]), o território de São Bernardo é marcado pela presença de importantes eixos rodoviários (Rodovia Anchieta[11], Rodovia dos Imigrantes[12] e Rodoanel trecho Sul[13]) e ambientais como o Parque Estadual Serra do Mar[14], a Área de Proteção dos Mananciais Billings[15] (o que representa cerca de 52% do território municipal) e a represa Billings[16] (corresponde a cerca de 18,6% do território municipal). (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p.145).

Figura 4: Município de São Bernardo do Campo e os principais eixos viários

Fonte Figuras 1 a 4: http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=354870, visitado em 30 de novembro de 2016

Como é possível observar na configuração territorial do município (Figura 4), os elementos estruturantes da região, que contribuíram para a modelação de um território de características urbanas (RAKAUSKAS, 2012, p.19) e de alto índice de concentração de ocupação, são resultantes de investimentos e/ou incentivos públicos a partir de políticas que objetivavam, principalmente, impulsionar o desenvolvimento econômico de âmbito regional e nacional e, ainda, marcadas também pela desarticulação de políticas de desenvolvimento social, urbano e habitacional, ou seja, podemos considerar que o caso de São Bernardo do Campo não é excepcionalidade, mas sim padrão da dinâmica de desenvolvimento das grandes cidades brasileiras.

> Para compreensão dos principais aspectos que diferenciam o desenvolvimento urbano de São Bernardo do Campo é fundamental resgatar o processo de ocupação desse território, principalmente a partir da década de 1950, buscando compreender o sistema viário como um dos responsáveis

10 http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil. php?codmun=354870, visitado em 30 de novembro de 2016.

11 A implantação, pelo governo do Estado de São Paulo, da rodovia Anchieta, no final da década de 1940 (1947: primeira entrega – pista norte e 1953: segunda entrega – pista sul). (RAKAUSKAS, Fábio, 2012 p23)

12 Em 1976 é inaugurada a Rodovia dos Imigrantes. (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p157)

13 Implantação do Rodoanel trecho Sul teve inicio em 2006.

14 O Parque Estadual Serra do Mar é uma Unidade de Conservação de proteção integral instituído por Decreto Estadual (nº10251/77) e pela Lei Federal nº 9985/2000.

15 A Área de Proteção dos Mananciais Billings foi instituída por meio da Lei Estadual nº 1.172/76.

16 A construção da hoje Represa Billings tem inicio em 1927. O projeto da Companhia Light tinha como objetivo inicial alimentar a Usina Hidrelétrica Henry Borden, em Cubatão. Posteriormente, com a demanda populacional e industrial da região metropolitana, a represa passará a ter a função de abastecimento. (RAKAUSKAS, Fábio, 2012 p21)

pela estruturação do território municipal (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p.147).

Até a década de 1940, São Bernardo do Campo tinha população estimada em cerca de 30 mil habitantes e sua economia era baseada na indústria mobiliária local[17]. Sua ocupação concentrava-se em dois núcleos urbanos ao longo da Estrada Caminho do Mar, a qual era considerada eixo estratégico de ligação entre a Capital e o litoral sul paulista. (RAKAUSKAS, 2012). Ainda assim, São Bernardo do Campo mantinha suas feições e caráter provincianos.

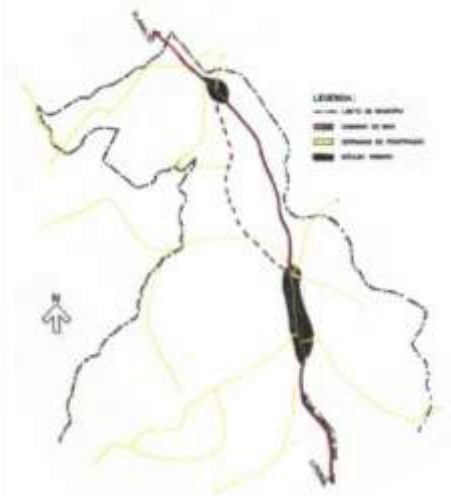


Figura 5: Croqui da ocupação urbana, do Município de São Bernardo do Campo, anterior à década de 1950.

Fonte: Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p148
(http://www.saobernardo.sp.gov.br/SECRETARIAS/SP/plano_diretor/PD/pd_documentos.asp)

Diferentemente desse cenário local, em escala nacional, o que víamos nesse período era o crescimento do processo de industrialização brasileira, reconfigurando a morfologia das cidades e sua dinâmica social. O acesso à moradia de grande parte do contingente que chegava às cidades, em busca de empregos, não se dava por meio da aquisição de imóveis, mas, predominantemente, por meio do aluguel de cômodos.

Frente ao cenário que se construía no setor habitacional, foi promulgado, em âmbito nacional, o Decreto nº 4.403/21, que tinha como intenção, a partir da regulação dos aluguéis de prédios urbanos, evitar uma onda de despejos dos inquilinos em virtude do aumento abusivo e da inadimplência.

Nos anos seguintes, intensificou-se o processo de construção dos loteamentos urbanos, mas sem legislação especifica para tratar do tema. Em 1937 foi publicado o Decreto Lei nº 58, o qual previa a regulação do sistema de compra e venda de lotes a prazo. O referido Decreto Lei seria até 1967, ano da promulgação do Decreto Lei nº 271/67, a única referência no âmbito federal a dispor

17 A partir de 1950, São Bernardo passou de uma pequena cidade de “beira de estrada” apresentando uma indústria de móveis razoavelmente desenvolvida, para a mais rica comuna brasileira e um dos maiores centros industriais do país (VILLAÇA, 1966 p.28, citado por POLLINI, 2016 p. 96)

sobre o tema. É interessante observar que no período de intensificação da urbanização, a única legislação que tratou o tema tinha como principal viés a preocupação em sanar questões referentes à comercialização da terra, desconsiderando o efetivo processo de construção das cidades, seus desdobramentos sobre as dinâmicas sócio territoriais, incluída a previsão legal, da Constituição de 1934 que já apresentava entendimento de que a garantia da propriedade deveria estar em consonância com o interesse social ou coletivo [18].

Foi a partir da segunda metade da década de 1940 que pudemos observar a construção de políticas públicas, em escala federal e estadual, no setor habitacional. No âmbito federal foi criada em 1946, por meio do Decreto Lei nº 9.218/46[19], a Fundação Casa Popular, subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com o objetivo e a atribuição de proporcionar a aquisição ou construção de moradia própria em zonas rurais e urbanas (art. 2º, do Decreto Lei nº 9.218/46) e prevendo em seu artigo 13, a possibilidade de delegar a outras entidades as atribuições de construção de prédios residenciais.

Em 1949 teve início a história de intervenção do Governo do Estado de São Paulo na habitação popular, por meio da Caixa Estadual, de Casas para o Povo[20] (CECAP). Criada pela Lei Estadual n.º 483, de 1949, somente foi regulamentada por decreto em 1964 (ROYER, 2002). Mas foi apenas em 1967, já sob o contexto do Banco Nacional de Habitação, que se iniciou a produção de habitações para a população de baixa renda, com a Companhia Estadual de Casas Populares – CECAP até o final da década de 1980. Os recursos eram os disponibilizados pelo Sistema Financeiro Habitacional - SFH.

> A intensificação do processo de urbanização e industrialização no Brasil a partir da década de 1930 “quando os interesses urbano-industriais conquistam a hegemonia na orientação da política econômica, sem, entretanto, romper com relações arcaicas de mando baseadas na propriedade fundiária (MARICATO, 2002, p1)”. (RAKAUSKAS, 2012, p22)

1.2 A DÉCADA DE 1950

O processo de transformação das feições territoriais em São Bernardo do Campo e de sua dinâmica econômica intensificou-se a partir da década de 1950. O deslocamento dos investimentos

18 Constituição Federal de 1934:

CAPÍTULO II

Dos Direitos e das Garantias Individuais

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. (...)

19 Em 1946, será publicado o Decreto Lei nº 9.777/46 o qual estabelecerá bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular".

20 Da forma como foi instituída em 1949, funcionava como autarquia vinculada à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio. (ROYER, 2002, p36)

públicos no setor de infraestrutura, de ampliação e melhorias da rede ferroviária para a construção de uma rede rodoviária de articulação regional modificou as estruturas urbanas do Estado de São Paulo. No caso da RMSP, a construção da Rodovia Anchieta, principal eixo rodoviário entre o litoral e o interior paulista resultou em sua centralidade logística em escala nacional e, por conseguinte, trouxe o fortalecimento econômico e político da região (RAKAUSKAS, 2012, p.25). Articulada a essa nova dinâmica de investimentos desse período estava a implementação de uma política nacional desenvolvimentista, quando o município passou a abrigar as indústrias automobilísticas impulsionadas pelo incentivo às indústrias instaladas na região do ABC.

> A implantação das indústrias estava atrelada não apenas à posição estratégica do eixo rodoviária da Rodovia Anchieta, mas também pelo incentivo federal, seja pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, seja por meio do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), o qual tinha como objetivo o suporte às indústrias automobilísticas instaladas na região do ABC. (RAKAUSKAS, 2012, p.31)

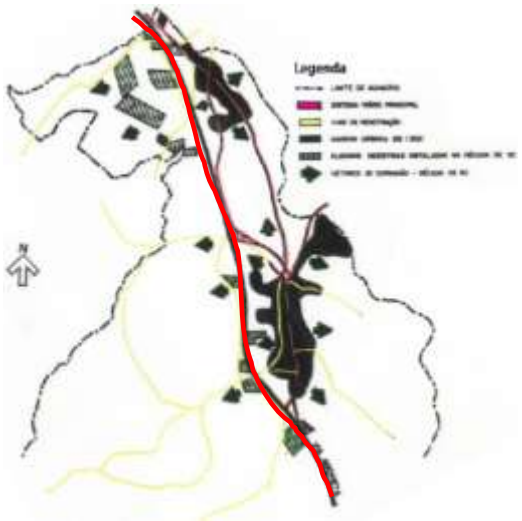


Figura 6: Croqui de desenvolvimento da mancha urbana nas décadas de 1950 e 1960, em vermelho a Rodovia Anchieta.

Fonte: Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p149
(http://www.saobernardo.sp.gov.br/SECRETARIAS/SP/plano_diretor/PD/pd_documentos.asp)

A configuração dessa linha rodoviária (cortando longitudinalmente o município de Norte a Sul) induziu a implantação das grandes indústrias ao longo dos eixos logísticos mantendo o crescimento de caráter local ainda na porção Leste do Município.

Frente a esse cenário de crescimento urbano e demográfico, que se configurava no município, a década de 1950 foi, em âmbito institucional, marcada pela criação de planos e instrumentos urbanísticos que objetivavam incrementar e adaptar a estrutura urbana existente às novas demandas. (RAKAUSKAS, 2012, p.23).

> Os investimentos em infraestrutura urbana não acompanharam as novas demandas, pois se por um lado o município abrigava uma estrutura viária capaz de promover a articulação regional e disponibilidade de terra para essa

> demanda industrial, por outro a infraestrutura necessária para ampliar seu potencial bem como servir à nova demanda urbana ainda era incipiente. (RAKAUSKAS, 2012, p.27)

Se por um lado observamos ações de âmbito local, por outro foram iniciadas ações conjuntas entre os municípios da região e Capital. Em 1954 foi firmado o Convênio de Planos Urbanísticos, por meio da Lei Municipal nº 264/1954 – Convênio para Coordenação de Planos Urbanísticos entre os municípios de São Bernardo do Campo, São Paulo, Santo André e São Caetano do Sul. Nessa ocasião, foram definidas porções territoriais específicas nas divisas regionais dos municípios envolvidos bem como planos de intervenção[21]. (RAKAUSKAS, 2012)

Ainda nesse ano, 1954, o município promulgou importantes leis com o intuito de ordenar o território, Leis nº 263 e 337, as quais estabeleciam, respectivamente, as Zonas Comércio-Residenciais e a definição de três zonas urbanas (RAKAUSKAS, 2012). Tais tentativas de zoneamento ainda apresentavam caráter desarticulado com os demais instrumentos urbanísticos e, ainda, com olhar fragmentado da cidade. (RAKAUSKAS, 2012)

Em 1956 foi instituída "Comissão de Melhoramentos do Plano Geral da Cidade", por meio da Lei Municipal nº 516. Tal Comissão, composta por representantes do executivo, legislativo, sindicatos, associação do comércio e indústria, cidadãos indicados pelo chefe do executivo e um técnico para orientação técnica, tinha por objetivo consolidar o entendimento e os anseios da população frente às questões urbanas da cidade. Tal material subsidiaria posteriormente a elaboração do Plano Diretor. (RAKAUSKAS, 2012)

Concomitantemente, foi promulgada a Lei nº 533, que dispunha sobre normas de regulação e aprovação dos empreendimentos residenciais. (RAKAUSKAS, 2012)

No ano seguinte, em 1957, foi instituída a "Comissão de Estética Urbana" – CEU, por meio da Lei nº 619, que tinha como objetivo avaliar individualmente os projetos de construção, visando a preservar a estética urbana da cidade. A CEU deliberava juntamente com a equipe de aprovação de obras particulares em determinado perímetro da cidade, apenas como consultiva para as demais porções urbanas. (RAKAUSKAS, 2012)

Foi em 1958, com a edição da Lei nº 688, que se estabeleceram critérios de aproveitamento de quadras ou porções de terrenos, já servidos de infraestrutura viária, para a construção de casas populares. (RAKAUSKAS, 2012). No mesmo ano foi promulgada mais uma lei que definia o perímetro da Zona Central do bairro do Rudge Ramos, Lei nº 726.

Porém, tais esforços públicos não garantiram crescimento e expansão do uso e ocupação da cidade de forma contínua e articulada. Para além da expansão da ocupação, o que podemos notar, no caso de São Bernardo do Campo, é o descompasso também na produção e promoção de moradia regular para a demanda que migrava para aquela cidade. Somado a esse cenário, entre os anos de

21 Diretrizes de intervenção dentro de um plano comum e seus respectivos responsáveis envolvendo, em alguns casos como em rios intermunicipais e vias de grande tráfego, a colaboração do Governo do Estado (RAKAUSKAS, 2012)

1950 e 1960, atraídos pela possibilidade de emprego, a taxa geométrica de crescimento anual (TGCA) foi de 10,7%, aumentando a população de 29.295 habitantes em 1950 para 81.255 habitantes em 1960 (Bando de Dados – PMSBC - Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p150).

No caso de São Bernardo do Campo, há, ainda, peculiar característica no que diz respeito às transformações sobre seu território e desenho urbano: ao longo dos eixos rodoviários, onde se instalaram as indústrias, formaram-se bairros de concentração residencial convivendo com a ocupação de grandes plantas pelas empresas, o que gerou fragmentação do espaço urbano, com descontinuidades de lotes residenciais. As limitações de ocupação impostas pelas características morfológicas do sítio urbano podem ser consideradas fator na valorização da terra, assim como obstáculo no acesso à moradia regular. A ocupação nuclear com pequenos centros como Riacho Grande, Paulicéia e Rudge Ramos reforçou o caráter de fragmentação e descontinuidade na ocupação do território de São Bernardo (RAKAUSKAS, 2012)

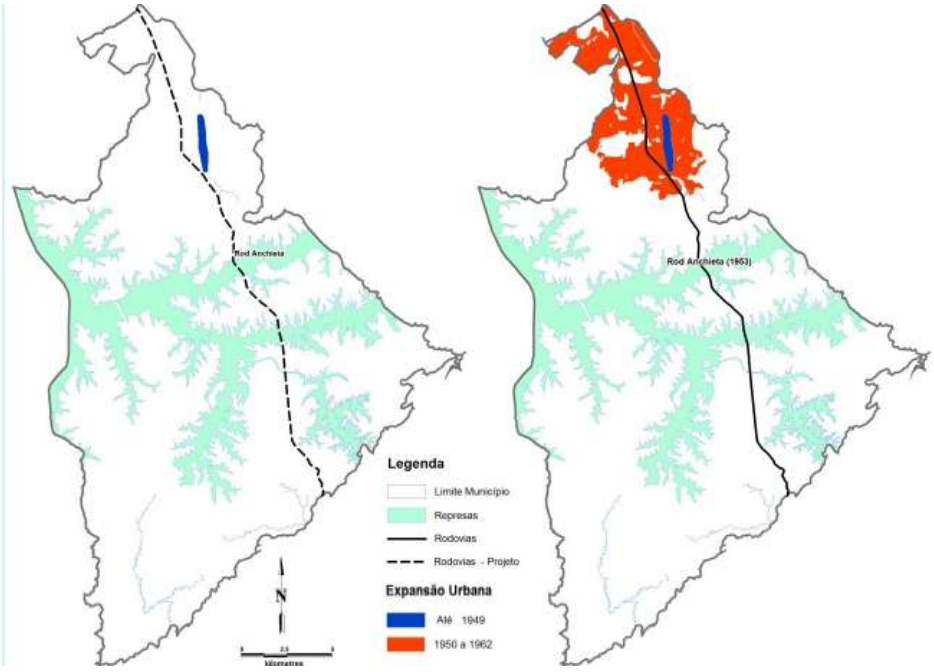


Figura 7: Croqui de desenvolvimento da mancha urbana nas décadas de 1950 e até 1962.

Fonte: Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p150.

Expansão urbana até 1949

Expansão urbana 1950 a 1962

1.3 A DÉCADA DE 1960

O inicio da década de 1960 foi marcado pelos debates sobre as Reformas de Base[22], mobilizando diversos atores sociais, mas que seriam freados a partir do golpe de Estado em 1964 e da instauração do regime militar, dando inicio ao período de forte centralização política e inflexão na política de desenvolvimento econômico e urbano-habitacional.

Com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH[23], do Sistema Financeiro de Habitação – SFH[24] e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, vinculados ao Ministério do Interior, foi implementado no Brasil um modelo de política de desenvolvimento urbano e habitacional de âmbito nacional estruturado, principalmente, em um sistema de financiamento que permitia a captação de recursos específicos e subsidiados. (Cadernos MCidades Habitação 4, 2004, p.9).

A presente dissertação não pretende aprofundar-se sobre os vários aspectos dessa política nacional, já ampla e profundamente debatida por importantes autores[25], mas reforçaremos aqui alguns aspectos para a compreensão de sua centralidade na criação de uma lógica e de uma dinâmica na produção das cidades, bem como sobre o fortalecimento e enraizamento do ideal hegemônico da propriedade privada.

Sob o aspecto de seus impactos sobre a lógica e dinâmica na produção das cidades, a centralidade dos interesses voltados ao fomento da construção civil, de viés economicista, promoveu o padrão de crescimento periférico, uma vez que, não enfrentando o controle do preço de terras, a construção dos grandes conjuntos habitacionais estava localizada na periferia dos centros urbanos.

Quanto ao fortalecimento e enraizamento do ideal hegemônico da propriedade privada, o modelo de política habitacional implementada pelo BNH, desde sua criação até sua extinção em 1986, deslocou a discussão e o enfrentamento da questão da moradia para a construção de mecanismos de financiamento para acesso à propriedade privada.

> A orientação da política nacional de habitação de fazer de cada morador um proprietário, nos leva à conclusão absurda de que quando toda a população residir em casas próprias, o problema habitacional estará resolvido. (MARICATO, 1977, p. 74)

22 Dentre essas discussões, é conhecida no âmbito da arquitetura e urbanismo, o Encontro Nacional de Arquitetos, realizado em 1963 e que contou com representação de outras categorias profissionais, lançando um tema inédito nos debates sobre as Reformas de Base que mobilizaram a sociedade brasileira: a Reforma Urbana. Depois dos desfechos políticos que se seguiram ao golpe de 1964, este foi o tema que, em meados dos anos 70, mobilizou os movimentos comunitários urbanos apoiados pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004, p. 11). Cabe reforçar que nesse período Henri Lefebvre, na França, colocava em pauta o direito à cidade sob uma perspectiva filosófica e política.

23 Criado por meio da Lei Federal nº 4.380/64.

24 Criado por meio da Lei Federal nº 4.380/64.

25 ANDRADE, Luis Aureliano. Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. Revista Estudos CEBRAP. v.18, p.117-148, out./dez., 1976. ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. Revista Espaço e Debates, São Paulo, v. 31, p. 21-36, 1990. AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 4, n.22, p.107-119, out./dez., 1988. AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano, G. Habitação e Poder, da Fundação da Casa Popular ao BNH. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. BOLLAFI, Gabriel. Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1972. MARICATO, Ermínia. Política habitacional no regime militar. Petrópolis: Vozes, 1987.

Além disso, outras importantes críticas são feitas sobre o modelo, como o forte grau de centralização institucional e uniformização das soluções no território nacional e, ainda, a não atuação e enfrentamento para atendimento à população de mais baixa renda, objetivo principal que havia justificado a sua criação (Cadernos MCidades Habitação 4, 2004), e que trouxe como consequência o crescimento e adensamento das favelas e assentamentos irregulares.

Mas foi nesse contexto nacional que se inseriu na Constituição Federal de 1967[26] artigo que versava sobre a função social da propriedade, como aponta Nascimento (2013):

> O reconhecimento de que a propriedade, seja ela urbana ou rural, privada ou pública, está inserida em um contexto social e, portanto, o direito de exercê-la deve ser desempenhado de modo condizente com a sua função social. (NASCIMENTO, 2013, p.20)

Ainda no ano de 1967, foi publicado o Decreto Lei nº 271/67, o qual versava, entre outros assuntos, sobre o loteamento urbano e a concessão de uso, inaugurando nova estrutura normativa sobre os assuntos. Reforçamos aqui apenas os aspectos importantes, como a conceituação de loteamento urbano, zona urbana e a instituição da concessão de uso de terrenos públicos ou particulares para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social[27].

Foi também nessa década que o Governo do Estado de São Paulo ampliou os investimentos na produção de habitações para a população de baixa renda, com a Companhia Estadual de Casas Populares – CECAP, criada em 1949, mas reformulada em 1964 e 1975 para utilizar os recursos disponibilizados pelo Sistema Financeiro Habitacional – SFH (ROYER, 2002). Em âmbito local, no município de São Bernardo do Campo, mantiveram-se, ao longo desse período, o crescimento econômico (impulsionado pela industrialização), demográfico[28] e a expansão da ocupação de características urbanas.

Incentivado pelo "boom industrial", esse crescimento urbano estava atrelado, principalmente, à instalação das indústrias de apoio às automobilísticas e à implantação de novos loteamentos[29]. No caso específico da abertura de loteamento, o que observamos foi uma ocupação urbana rarefeita e dispersa, movida pela expectativa de demanda potencial e atrelada à especulação imobiliária

26 Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade.

27 Em 2007, com a promulgação da Lei Federal nº 11.481/07, esse artigo foi alterado, sendo incluída a regularização fundiária no rol de suas finalidades: Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

28 Entre os anos de 1960 e 1970 o município de São Bernardo do Campo apresentou a maior TGCA, 9,52%, em relação ao ABC (6,96%), à RMPS (5,44%) e ao próprio Estado de São Paulo (3,33%). (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p151).

29 O número de loteamentos, suas grandes proporções e o conjunto de lotes abertos ultrapassavam muito as necessidades de abertura de novas áreas urbanas. (POLLINI, 2016 p. 98)

(BARRETO; SÓCRATES; TANAKA, 1976, p.24, citado por POLLINI, 2016 p.98). Dessa forma, configurava-se um setor imobiliário basicamente especulativo, desarticulado dos investimentos públicos em infraestrutura (os quais se concentravam principalmente nos setores próximos às indústrias) e sem a pretensão de construir um mercado imobiliário que ofertasse lotes regulares de forma acessível à principal demanda.

> É o retrato da: "iniciativa privada como principal agente no processo de ocupação do solo urbano, orientando conforme seus interesses a expansão física dos grandes centros" *(*BARRETO; SÓCRATES; TANAKA*,* 1976, p.2, citado por POLLINI, 2016 p.98*).*

Nesse sentido, o que se observou em São Bernardo do Campo, no que diz respeito ao surgimento de ocupações irregulares, permite ilustrar o padrão da industrialização com baixos salários e seus desdobramentos sobre o território das cidades.

> Nossas pesquisas mostram que até o trabalhador da indústria fordista (automobilística), é levado freqüentemente a morar em favelas, já que nem os salários pagos pela indústria e nem as políticas públicas de habitação são suficientes para atender as necessidades de moradias regulares, legais (Maricato, 1977). (...). A produção ilegal de moradias e o urbanismo segregador estão, portanto, relacionados: às características do processo de desenvolvimento industrial (...); às características do mercado imobiliário capitalista (...) às características dos investimentos públicos. (MARICATO, 1996, p.43)

A dinâmica característica das grandes intervenções públicas em infraestrutura (demanda de grande contingente de mão-de-obra, longo período de execução e sua distância das áreas residenciais consolidadas) e a inexistência de alternativa de moradia acessível para a população migrante resultaram no surgimento de precário padrão de ocupação, seja pela construção de loteamentos populares baseados na autoconstrução de suas moradias, seja pelos alojamentos, para os operários das obras, que acabavam sendo consolidados. (POLLINI, 2016 p. 99)

> Foi assim que se formou a primeira favela de São Bernardo do Campo, denominada DER – Departamento de Estradas de Rodagem, às margens da rodovia, no início de 1950, onde antes era um dos alojamentos da fase de construção. (POLLINI, 2016 p. 100)

Ainda assim, na esfera institucional local, o período entre 1960 e 1973 foi marcado por contínuo processo[30] de planejamento urbano, buscando consolidar uma estrutura normativa e programática para o desenvolvimento econômico, social e urbano do município. Nesse sentido, São Bernardo foi precursor de um processo ocorrido com maior amplitude apenas na década seguinte, 1970, quando muitos municípios, incentivados pelo modelo federal de planejamento, passaram a

30 Ao longo de três diferentes administrações públicas: Lauro Gomes: 1960 – 64, Hígido Lima: 1964 – 69 e Aldino Pinotti: 1969 – 1973.

incrementar uma política de desenvolvimento urbano, alicerçada em instrumentos jurídicos articulados por meio de Planos Diretores.

Em 1961, esse processo de trabalho teve início a partir da constituição do Grupo de Planejamento de São Bernardo do Campo[31], o qual acompanharia a implantação do Plano Diretor. O referido Grupo elaborou amplo diagnóstico das características econômicas e urbanas do município, resultando, em 1962, em dois relatórios: "Resumo da pesquisa das Indústrias" e a "Monografia sobre o Déficit Habitacional". (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p154)

A "Monografia sobre o Déficit Habitacional" demonstrava que nesse momento São Bernardo do Campo já apresentava déficit habitacional acumulado estimado em cerca de 15 mil moradias. O referido estudo analisou a dinâmica demográfica e a da construção habitacional privada do período entre 1950 e 1960 no município e, a partir da análise dos resultados apresentados, foi possível concluir que o déficit habitacional acumulado denunciava a existência de habitações clandestinas. (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p155)

> O cálculo apresentado era simples[32], correlacionava a população da época com o número de prédios residenciais existentes (com base nos cadastros municipais) e verificava que: "O ritmo de construção de habitações no município não tem sido suficiente para cobrir este déficit, pelo contrário, o mesmo vem-se agravando (VILLAÇA, 1962, citado por POLLINI, 2016 p.100)

Como proposta para enfrentamento desse cenário, o estudo recomendou a implementação de grande plano de construção de casas populares, mas que, apesar do contexto institucional favorável da época, nunca foi concretizado.

> O explosivo crescimento da população do município contribuiu para o agravamento das condições de precariedade bem como para o aumento absoluto do déficit municipal e provocando a expansão da cidade sobre as áreas de proteção. (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p155)

O documento "Resumo da pesquisa das Indústrias" mostrou o levantamento feito nas 22 indústrias consideradas mais importantes do município, e dentre os resultados apresentados podemos considerar relevante a informação de que dos cerca de 28.282 funcionários apenas 40% residiam em São Bernardo[33]. E, ainda, de acordo com o estudo, foi apresentada a perspectiva de incremento de 60% dos funcionários ao longo da década seguinte, ou seja, atingiriam cerca de 45.400 funcionários. Esses resultados demonstram o impacto do fluxo de pessoas que essas indústrias trouxeram e, ainda, a evasão dos salários. (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo)

31 Os membros da equipe eram funcionários da prefeitura, com destaque ao arquiteto Hector Arroyo, e havia um coordenador contratado, o arquiteto Flávio Villaça (LEVI, 1992).

32 Naqueles dez anos, o crescimento populacional foi de 35.711 habitantes, o que teria exigido a construção de aproximadamente 7.000 habitações. A prefeitura municipal, porém, registrou apenas 3.700 habitações legalmente construídas. Concluiu-se então que, no mesmo período, 3.300 habitações haviam sido edificadas de forma clandestina. "As construções clandestinas constituem-se, em grande parte, de construções em más condições de higiene e segurança, (...) e devem ser consideradas como deficitárias" (VILLAÇA, 1962, sem página). (POLLINI, 2016, p.100)

33 Nota-se que 14 indústrias mantinham serviços de transporte para seus empregados, o que gerava em torno de 400 viagens dia.

Como resultado dos trabalhos, nos anos seguintes, foi editada uma série de leis que definiam e regulamentavam as prioridades das administrações e pretendiam enfrentar o padrão de crescimento de baixa densidade (RAKAUSKAS, 2012). Dentre as leis que merecem destaque estão as seguintes: 913/61; 1.037/62; 1.050/62; 1.183/63 e 1.209/64.

Para além dos marcos normativos, o município iniciou uma série de intervenções urbanas destacadas em Planos Trienais. Os planos trienais eram grandes planilhas de investimentos em serviços públicos de infraestrutura e em obras públicas, como sistema viário e construção de edifícios públicos. No período, foram muitos os investimentos em obras, como a construção de escolas, bibliotecas e do Paço Municipal (POLLINI, 2016).

1.4 A DÉCADA DE 1970

Na década de 1970, intensificaram-se ações pautadas por uma agenda de desenvolvimento. Podemos observar que houve inflexão nos incentivos públicos para a região da Grande São Paulo – GSP, a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND[34], em 1973, que definiu diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (1975 – 1979) e recomendava, entre outras coisas, a descentralização industrial para fora da grande São Paulo, particularmente para o Vale do Paraíba, Campinas e Baixada Santista (WILHEIM, 1973, p.17 citado por POLLINI, 2016). A proposta de descentralização adotava como justificativa diversos fatores que vinham impactando, de forma negativa, na dinâmica urbana das cidades da região, como congestionamento, superpopulação e poluição que se acumulavam em detrimento da "qualidade de vida e equilíbrio social". (WILHEIM, 1973, p.17 citado por POLLINI, 2016).

Como podemos observar, o deslocamento dos investimentos no setor industrial surtiu efeito sobre a dinâmica econômica do município a partir da década seguinte.

No âmbito do regramento urbano, a década de 1970 foi marcada pela promulgação de uma série de leis (Lei Federal Complementar nº 14/73 - Criação das regiões metropolitanas; Decreto Estadual nº 10.251/77 - Parque Estadual Serra do Mar; e a Lei Estadual nº 1.172/76 - Área de Proteção dos Mananciais Billings) que somada à construção da Rodovia dos Imigrantes resultou em significativo impacto sobre o território municipal, interferindo uma vez mais na dinâmica urbana, social e econômica de São Bernardo do Campo.

Para além da dinâmica do uso e ocupação, parte desse conjunto de leis, como a Lei de Proteção dos Mananciais e a criação do Parque Estadual da Serra do Mar, trouxe novos contornos ao desenho urbano municipal, restringindo ainda mais as porções de expansão urbana, gerando

34 Nota-se, que o II PND mantinha a estrutura institucional centralizada, uma vez que sua implementação ficava a cargo da Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que administrava o Fundo de Financiamento ao Planejamento. Esses órgãos foram sucedidos pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, administradora do Fundo de Desenvolvimento Urbano e do Fundo Nacional de Transporte Urbano. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004, p.9)

“tensão” no que diz respeito ao acentuado crescimento populacional e na terra urbanizada (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p157).

Além disso, foi no final da década, em 1979, promulgada a Lei Federal nº 6.766/79, em vigor até os dias de hoje, inaugurando diretrizes para o parcelamento do solo urbano brasileiro.

> A Lei Federal nº 6766/79 foi, sobretudo, pensada a partir da atividade econômica de parcelar o solo urbano, produzindo lotes para o mercado formal. (...) essa Lei, ainda em vigor, não foi pensada a partir de uma visão sistêmica, na qual o parcelamento do solo urbano estivesse diretamente interligado com os mecanismos de uso e ocupação da cidade e de gestão democrática, de maneira a interagir na formação da cidade como um todo. (GOUVÊA e RIBEIRO, 2009, p4).

O cenário urbano já existente, de crescimento desigual e excludente (consequências de um cenário de desigualdade social e mercado formal de terras, inacessível à grande parte da população), somado a esse novo conjunto de normas de ocupação de caráter altamente restritivo teve como resultados o aumento do valor da terra, acentuação das ocupações irregulares e precárias.

> Do ponto de vista legal, trata-se de um conflito que explicita a inadequação da legislação urbanística e ambiental, vigente no período, diante da realidade de desigualdade social que, combinada ao interesse econômico do mercado informal (ou ilegal) de terras e à condescendência do poder público, tornou-a inaplicável ante o padrão precário dos assentamentos. (FERRARA, 2013, p 151)

É nesse contexto que foi realizada uma reforma administrativa municipal e criadas a Secretaria de Planejamento e Economia e a Progresso de São Bernardo do Campo S.A. – PROSBC.

À Secretaria de Planejamento e Economia, dentre outras atribuições, coube a coordenação do Plano Diretor Integrado do Município – PDIM. Em consonância com a tendência nacional, em grande parte intensificada pelo incentivo do governo militar desde a criação do SERFHAU, o Município elaborou, no período de 1973 a 1977[35] (ano de sua publicação), o Plano Diretor Integrado do Município – PDIM.

> A proposta do PDIM era a de estruturar a cidade a partir de sistemas: um **sistema de centros urbanos**, e um **sistema de áreas verdes e recreação**, em torno das quais se ordenaria a vida das zonas habitacionais, um **sistema hierarquizado de áreas industriais** e um **sistema de comunicações**. No conjunto, também eram significativas as grandes áreas de preservação do equilíbrio ecológico. (POLLINI, 2016 p. 126)

No âmbito habitacional, o PDMI trazia como destaque as zonas especiais, “conferindo-lhes tratamento prioritário”, objetivando ampliar a oferta de moradia, de modo preferencial às classes de

35 Logo no início do mandato do prefeito subsequente, Antônio Tito Costa, em 1977, é promulgado o Decreto Municipal nº 5497/1977, declarando nulos os atos de aprovação do Projeto de Lei do PDIM e de todos os atos praticados com base no mesmo.

baixa renda, e promover a reurbanização das áreas precárias, melhorando as condições de habitabilidade. (POLLINI, 2016)

A PROSBC, foi importante agente público na implementação de ações voltadas ao desenvolvimento urbano. A empresa tinha como objetivos: realizar pesquisas, estudos socioeconômicos e orientar os trabalhos de urbanização, reurbanização, desenvolvimento de áreas para indústria, comércio e de uso comunitário, desenvolvimento de infraestrutura urbana, transportes, moradia, etc. Assim como as empresas públicas da época, esse grande conjunto de frentes de atuação articulava-se com outras empresas que eram criadas tendo como "holding" a PROSBC. Contava, ainda, com um "banco de terras" em diversas porções do município, o que garantiu sua atuação local. Assim como as empresas públicas da época, esse grande conjunto de frentes de atuação articulava-se com outras empresas que eram criadas tendo como "holding" a PROSBC. (POLLINI, 2016)

> Nessa década de 1970, o município tinha um parque industrial de importância (...). A prefeitura apresentava um aparelho burocrático e administrativo estruturado, com diversas empresas de economia mista atuando nos serviços públicos, Mas como constatou Maricato (1977), essa municipalidade "rica" contrastava com a população "pobre", pois todo esse aparato institucional não garantia melhores condições de vida aos trabalhadores. (FERRARA, 2013, p 154)

Ao final dessa década e inicio da década de 1980 foram realizados, promovidos pelo Município de São Bernardo do Campo, dois estudos sobre as "favelas", sendo um em 1978 e outro e 1982. O rápido e intenso processo de crescimento econômico e urbano de São Bernardo, assim como é possível observar em outras cidades, foi marcado pelo desequilíbrio na atuação pública (aparato estatal, normativo, recursos financeiros e prioridade de investimentos), evidenciado nos resultados apresentados por ambos os estudos, uma vez verificada não apenas a existência, mas, principalmente, o crescimento das condições de precariedade habitacional de significativa parcela de sua população.

> No que se refere à habitação, a maioria da população construía sem qualquer esclarecimento acerca da legislação e não recebia assistência técnica (...) apesar da existência de técnicos, na Secretaria do Planejamento e na Secretaria de Obras e, ainda, em 1974 a Secretaria de Saúde e Promoção Social tinha um organismo dedicado á questão das favelas (CAP) e de haver a empresa mista de habitação (PROCAP – casas populares de SBC S.A.). (FERRARA, 2013, p 155)

De acordo com a síntese, elaborada por POLLINI (2016), dos resultados apresentados pelo estudo de 1978, destacamos a identificação de 46 núcleos que concentravam mais 34 mil pessoas, dos quais 64% estavam em áreas públicas (federais, de espaços livres doados, outras declaradas de utilidade pública) e, ainda, 76% localizavam-se em áreas inadequadas à moradia, como margem de córregos ou áreas de alta declividade. O relatório elaborado em 1982 identificou 65 núcleos de favelas e somavam 63.874 pessoas, o que denunciava que 13% da população do município residiam

de forma precária. Das 11.592 unidades habitacionais cadastradas, 96,4% eram construídas em madeira e, em 44,2% delas, o banheiro localizava-se externamente à casa (pesquisa São Bernardo do Campo, 1982). (POLLINI, 2016 p. 142)

> O fim da década de 1970, ainda no contexto da ditadura militar, foi marcado pelo fim de um ciclo do milagre econômico e pelo inicio de grandes mobilizações sociais e, nesse contexto, são Bernardo do Campo será o cenário de importantes mobilizações de trabalhadores, liderados pelos movimentos sindicais, na luta de reconquistas dos direitos civis. (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p158)

1.5 A DÉCADA DE 1980

> (...) a Nova República tem marco inicial distinto nos Estados e na União. Nesta, começou com a eleição indireta de Tancredo Neves em 1984; nos Estados, porém, a eleição para governador, em 1982, foi o termo de passagem do regime militar para a Nova República. (ROYER, 2002, p.38)
>
> Nos anos 80 e 90, o país para de crescer a altos índices e entra em compasso de baixo crescimento. A reestruturação produtiva internacional durante as chamadas “décadas perdidas” impacta fortemente o financiamento público e privado. O crescimento dos setores produtivos ligados à habitação e ao saneamento recua e o BNH, afundado em dívidas, é extinto em 1986. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004, p.10 e 11)

Ao longo dos anos de atuação no setor urbano e habitacional (1964 a 1986), o BNH construiu um parque habitacional no Brasil de mais de 4 milhões de moradias tornando-se importante agente financiador para a expansão das redes de saneamento e, para além de seus resultados quantitativos, consolidou um modelo de desenvolvimento e de produção de cidades caracterizado tanto pela centralidade dos recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da poupança privada relativa à Sociedade Brasileira de Poupança ou Empréstimo (SBPE), disponibilizados por meio de uma política pública estatal quanto pelo incentivo, no âmbito do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa), à política de concessões aos serviços de saneamento. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004)

Fato é que, ao longo de sua atuação, a política habitacional implementada por meio do BNH não priorizou o atendimento à parcela mais pobre da população, uma vez que além de uma política pautada principalmente no financiamento para aquisição de moradia, não previa a aplicação de subsídio para essa população, ou seja, mais uma vez foi negligenciado o enfrentamento direto à maior demanda habitacional. Como consequência inevitável, o que se observou foi o aumento da precariedade e irregularidade habitacional, e de forma mais acentuada nos centros urbanos brasileiros, além do déficit habitacional, seja qualitativo seja quantitativo, permanecer crescendo nesse grupo. Outra característica relevante desse modelo diz respeito ao incentivo, por meio de

vultosos investimentos à construção civil e não à demanda, ou seja, uma política habitacional de caráter econômico, como alavanca para o desenvolvimento econômico nacional.

> Avaliação qualitativa da inserção urbana dos terrenos realizada no âmbito do próprio BNH em 1985 revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou eram imediatamente contíguos a ela.
>
> (...) Por outro lado, o controle de custos de produção por parte dos agentes financeiros, aliado às limitações dos tetos de financiamento nos programas habitacionais de baixa renda (integralmente voltados para a aquisição da propriedade individual da casa ou apartamento), transformou o preço dos terrenos no principal elemento de sobrelucro para os promotores imobiliários do Sistema. (ROLNIK, 2007, p29).

Após a extinção do BNH e até o inicio da década de 1990 ocorreram diversas mudanças na estrutura institucional federal, sendo extintos e criados diversos setores, departamentos, secretarias e até ministérios, aos quais estavam subordinadas as políticas do setor urbano e habitacional.

> Em 1985 será criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU que em 1987 se transforma em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, ao qual fica subordinada a Caixa Econômica Federal. Em 1988 é criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES e, em 1990, é extinto o MBES e criada a Secretaria de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, dentro do Ministério da Ação Social, que vincula a política habitacional às políticas de "ação social". (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004, p. 10 e 11)

O contexto de estagnação econômica e a intensificação das revindicações sociais para a retomada da democracia e fim da Ditadura Militar culminaram em 1984 com a constituição de uma assembleia nacional constituinte. Como apontado pelos autores ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO[36], nesse período pudemos notar o amadurecimento de um discurso em torno da política urbana, que se tornou conhecido como Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

> A questão do acesso ao solo urbano para as populações de menor renda já vinha sendo formulada desde a emenda popular pela reforma urbana em duas vertentes: do reconhecimento dos direitos de posse e de integração à cidade daqueles que constituíram as favelas e ocupações e o combate à retenção especulativa de terrenos. (Raquel Rolnik, et ali, 2008, p8)

A partir da Constituição Federal de 1988, as competências e atribuições dos entes federativos foram transformadas, estruturando um modelo descentralizado de poder e atribuições.

> No Brasil, as competências e atribuições exclusivas foram reduzidas, enquanto que se tornaram preceitos constitucionais diversas competências que são comuns entre os órgãos executivos da União, estados, municípios e Distrito Federal e competências que são concorrentes entre os órgãos legislativos da União e dos estados. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004, p.25)

36 Raquel Rolnik, Renato Cymbalista e Kazuo Nakano in: Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país, 2008, p6.

> Nessa estrutura complexa de competências e atribuições comuns, concorrentes e complementares entre entes federados, a cooperação e a coordenação intergovernamentais ganha uma importância fundamental, especialmente nas bacias hidrográficas, nas microrregiões pouco dinâmicas, nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas, onde os grandes problemas urbanos dependem de gestão compartilhada e faz-se necessário a cooperação administrativa ou gestão compartilhada. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004, p.25)

Em que pese apenas na Constituição Federal de 1988 o município ser reconhecido como ente federado, compondo a organização político-administrativa da federação brasileira[37] e, a partir de então, tenha definidas suas competências[38], ainda é necessário considerar o protagonismo, compartilhado com os demais entes da administração pública, na definição dos investimentos públicos no setor urbano-habitacional ao longo dos anos. Isso fica claro na bibliografia sobre o desequilíbrio dos investimentos públicos, coordenados e integrados nas diferentes instâncias institucionais, na implementação e promoção de grandes obras urbanas de caráter regional/nacional e escassos investimentos em serviços e infraestrutura urbana de caráter local no Município.

Para além das relações governamentais, políticas e econômicas, a bibliografia aponta que a Constituição Federal de 1988, de caráter social democrático (chamada de Constituição Cidadã), trouxe importantes avanços nas conquistas sociais e dentre elas, a incorporação em seus artigos 182 e 183 de parte da reivindicação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e demais organizações e sociedade civil.

Em resposta a essa dinâmica urbana e como reconhecimento de um dos problemas estruturais da sociedade brasileira[39], diversos atores políticos e sociais conseguiram garantir na Constituição Federal – CF de 1988 um capítulo específico sobre política urbana (artigos 182 e 183) inaugurando, assim, importante marco jurídico-institucional na consolidação de instrumentos e práticas para transformação dessas condições territoriais e sociais.

Em âmbito jurídico “a CF reconheceu o direito subjetivo dos moradores de assentamentos informais consolidados, em certas situações, para regularização fundiária” (Fernandes, 2010 p.182).

37 Há na literatura discussão a respeito da posição que ocupam os Municípios na organização federativa brasileira.

38 Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

39 A exclusão social (pela ausência de acesso, por alguns grupos sociais, à empregos formais, aos serviços, infraestrutura, equipamentos públicos, entre outros) e segregação territorial desses mesmos grupos sociais, como aponta Maricato, 1996.

O que garantia a continuidade e ampliação das ações de urbanização e regularização fundiária, promovidas pelos municípios.

Em âmbito institucional, a CF atribuiu aos municípios a competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Deste modo, passamos de um modelo centralizador de desenvolvimento e implementação de políticas públicas, característico do Regime Militar, para um modelo de estrutura complexa de competências e atribuições comuns, concorrentes e complementares entre entes federados e a cooperação. Com isso as coordenações intergovernamentais ganharam importância fundamental (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004). Assim também ocorreu com reconhecimento da autonomia municipal sobre o desenvolvimento urbano e o protagonismo do planejamento participativo e da criação de instâncias de participação e controle social.

No caso do Estado de São Paulo, foi promulgada a Lei Estadual nº 6.556/89[40], inaugurando novo período da política habitacional e urbana no Estado.

Em 1980 São Bernardo do Campo contava com uma população de 425.602 habitantes. Essa manutenção de crescimento demográfico somado à estagnação econômica e aos impactos da mudança da política de incentivo do Governo Federal[41] à indústria, transformaram a dinâmica econômica e urbana do município. O que observamos foi o aumento do desemprego, a queda da arrecadação municipal, o aumento do valor da terra urbanizada, resultando no aumento das desigualdades sociais e das condições de precariedade urbana e habitacional e da degradação ambiental.

A partir de 1989, com a eleição do prefeito do Partido dos Trabalhadores – PT, pudemos observar uma mudança institucional no setor habitacional, com a criação de uma Coordenadoria de Habitação e a implementação de programas habitacionais, com mais recursos próprios[42] alocados do que dos demais entes da federação. (KFOURI, 1992, citado por FERRARA, 2013).

A atuação institucional deu ênfase nas ações de urbanização de favelas, por meio da implantação de infraestrutura, produção de lotes urbanizados, apoio técnico e de material para iniciativas comunitárias ou mutirão e, ainda, ações de regularização fundiária. FERRARA (2013) destaca que a política municipal (que ao longo desse período produziu 5.046 unidades) era viabilizada com recursos próprios (sendo a produção do Estado limitada a 50 unidades nesse mesmo período) e, ainda, reforça que essa gestão foi considerada democrática por seu caráter de abertura à participação popular na formulação e execução de programas e políticas urbanas, particularmente a habitacional.

40 A qual Dispõe sobre alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS e dá outras providências.

41 A qual passou a incentivar o deslocamento dos centros industriais para o interior em detrimento das regiões metropolitanas, impactou diretamente na desaceleração do crescimento das industrias, (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p161)

42 Além do rápido crescimento populacional por que passaram os municípios do ABCD, sem que houvesse uma reposta pública para a questão da moradia, até a Constituição de 1988, a esfera federal concentrava a arrecadação de impostos e as prefeituras não tinham recursos próprios para investir em habitação. (FERRARA, 2013, p 155)

Como experiência de referência desse período, combinando articulação institucional (executivo e legislativo) e participação social, podemos citar o projeto da Vila Comunitária, a qual contou com a mobilização dos moradores de favela que conjuntamente com a Prefeitura e Assessoria Técnica elaboraram e executaram um projeto de loteamento. O projeto data de 1985 e para a viabilidade do trabalho foi necessária a aprovação da Lei Municipal nº 2.667/85, a qual autorizou a construção e definiu diretrizes para o projeto urbanístico e de edificação (PINHATA, 1987, citada por FERRARA, 2013)

No âmbito da regularização fundiária, entre os anos de 1986 e 1990 o Município de São Bernardo do Campo editou 11 leis que autorizavam o poder executivo a outorgar a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU. Por meio dessas, foram beneficiadas cerca de 1.320 famílias (NAKAMURA, 2014)

> Em que pese os esforços do município para a atuação nesse setor, em 1989 São Bernardo do Campo já apresentava um déficit habitacional de cerca de 40 mil moradias e computava 25.628 barracos distribuídos em 100 favelas. (FERRARA, 2013, p 157)

1.6 A DÉCADA DE 1990

Na década de 1990 as mudanças institucionais do setor de desenvolvimento urbano e habitacional continuaram no Governo Federal. Já em 1990 foi criado o Ministério da Ação Social, vinculando as ações da política habitacional às políticas de caráter social; subordinada ao Ministério estava a pasta da Secretaria Nacional de Habitação.

Somente em 1992, com a publicação da portaria nº 266, foram aprovadas as instruções normativas que passaram a regulamentar as ações dos programas habitacionais: **(i)** Programa de Urbanização de Áreas e Regularização Fundiária – PROURB/HABITAÇÃO; **(ii)** Programa de Habitação Popular – PROHAP; e **(iii)** Plano Empresário Popular. Foi criado também o PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação.

No caso do PROURB/HABITAÇÃO as modalidades previstas de atuação foram: urbanização de áreas ocupadas por subabitações (favelas e outros tipos de aglomerados); urbanização e parcelamento de glebas, bem como construção de unidades habitacionais ou unidades sanitárias; regularização fundiária de glebas ocupadas, ou de glebas vazias destinadas ao reassentamento das populações beneficiárias e; a recuperação, para uso habitacional de população de baixa renda, de edificações deterioradas localizadas em sítios históricos e áreas degradadas. Os recursos eram oriundos do FGTS e tinham a obrigatoriedade de contrapartida de recursos do Mutuário Final (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da respectiva administração direta).

> A aplicação dos recursos do FGTS, em 1991, aponta para sua concentração nos programas produtores de unidades acabadas: PAIH, PEP, PROHAP

> (público e privado) e cooperativas absorveram 94,76% do total de 432.142.924 UPF's contratadas.[43] (ROYER, 2002, p.29)

Ao assumir a presidência, o governo Itamar criou o Ministério do Bem-Estar Social, e teve como principais programas o Programa Habitar-Brasil e o Programa Morar-Município, o primeiro para cidades de porte médio e grande e o último para pequenos municípios. Como principal mudança foi apontada por ROYER (2002) a obrigatoriedade de contrapartida financeira por parte dos governos locais, ou seja, o que poderia ser reconhecido como avanço das regras do Programa anterior, o qual aceitava a contrapartida em serviços já executados ou a executar. Essa obrigatoriedade dificultou ainda mais o acesso aos recursos, principalmente pelo momento de estagnação econômica.

Em 1995, já no Governo de Fernando Henrique Cardoso, a política habitacional passou a ser subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, vinculado à Secretaria de Política Urbana – SEPURB, mas sua atuação foi, em grande parte, a continuidade dos programas e projetos já iniciados, como aponta Royer:

> Os programas desenvolvidos pela SEPURB no Ministério de Planejamento e Orçamento podem ser divididos segundo sua fonte de recursos. O único programa financiado com o Orçamento Geral da União é o Habitar Brasil, que vem do governo anterior. A maior parte dos programas é financiada com recursos dos trabalhadores, o FGTS, e se divide quanto aos tomadores do financiamento (...) É interessante notar que já em 1996 os programas para o setor público Habitar-Brasil e Pró-Moradia foram os que tiveram menor número de contratações. Algumas das causas para esse mau desempenho podem ser atribuídas à baixa capacidade de pagamento do setor público e à falta de capacitação de Estados e municípios. A principal delas, no entanto, foi o contingenciamento do setor público, que já se manifestava como conseqüência da política econômica do governo. (ROYER, 2002, p.31)

A continuidade de mudanças nos arranjos institucionais do setor de desenvolvimento urbano e habitacional, na esfera federal, demonstra a não prioridade na atuação, bem como resulta na ausência de estratégia clara para o setor. Além disso, a política econômica que optou por grandes cortes de investimentos públicos e a restrição de crédito para o setor público, sob orientação do Fundo Monetário Internacional – FMI, resultou no recuo dos investimentos no setor.

> entre 1998 e 2002. No mesmo período, 70% dos recursos federais para habitação (majoritariamente do FGTS) foram destinados à população com renda superior a 5 salários mínimos, quando o acúmulo de décadas de exclusão nas cidades criou um déficit habitacional composto em 92% por famílias com renda abaixo destes mesmos 5 salários mínimos. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004, p.11)

Quanto à atuação do Estado de São Paulo, vimos uma tentativa de se desenhar uma política habitacional, mas que estava restrita, ainda, a um modelo de financiamento e construção de grandes

43 BRASIL. Ministério da Ação Social/SNH/DAP. Relatório Gerencial de Acompanhamento e Controle dos Programas Habitacionais PAIH/PEP/PROHAP/Cooperativas. Brasília: MAS, 1992.

conjuntos habitacionais (produção de cidades periféricas), principalmente no interior do Estado, ou seja, na contramão da principal demanda concentrada nos centros urbanos[44].

Em âmbito nacional, havia a discussão apresentada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, que culminou na conquista dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal e da própria emenda constitucional que incluiu a moradia como direito básico de todos os cidadãos em 2000.

Entre os anos de 1990 e 2000, o que se viu foram intervenções em assentamentos precários e irregulares na perspectiva da urbanização plena, ou seja, regularização urbanística articulada à regularização fundiária (ZUQUIM, 2012). Ainda assim, o cenário[45] das políticas públicas no setor de desenvolvimento urbano e habitacional foi caracterizado pela atuação do Estado brasileiro de forma fragmentada (seja desarticulada de outras políticas públicas, seja na atuação unilateral de estados e municípios) e tendo, ainda, como principal resultado/produto a produção de novas unidades habitacionais. Dessa forma desarticulada, as intervenções foram incapazes de abranger o amplo espectro das necessidades habitacionais, e são deixadas importantes lacunas no atendimento, como aponta Zuquim (2012):

> Os avanços da política habitacional (...) não foram suficientes para mudar o quadro de precariedade e irregularidade fundiária e urbanística das cidades brasileira. (...). O inexpressivo resultado (...) na área da regularização urbanística, o alto custo da terra urbanizada e a falta de alternativas habitacionais de interesse social continuam sendo os grandes desafios das políticas de regularização urbanística e fundiária em áreas de assentamento precário. (ZUQUIM, 2012, p.6).

Em 1990 foi apresentado na Câmara Federal o Projeto de Lei nº 5.788/90, que tramitou por mais de uma década no Congresso, sendo intensamente discutido e alterado, resultando posteriormente no Estatuto da Cidade[46]. Outros temas também entraram na pauta de reivindicação e mobilização social, como a mobilização das entidades do saneamento em torno do Projeto de Lei 199/91[47], que propunha nova política nacional para o setor, em substituição ao Planasa (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004)

> Articulados à luta pelo Estatuto da Cidade, diversos movimentos urbanos organizaram ocupações e protestos contra a falta de habitação e elaboraram

44 Ver Royer, 2002 para um estudo sobre a Companhia Estadual de Desenvolvimento Habitacional, a CDHU.

45 Em âmbito mundial, o cenário econômico global somado ao agravamento das condições de precariedade dos assentamentos humanos promoveu a ampliação do debate sobre a necessidade premente de enfrentamento a essas condições. Em 1996, é realizada em Istambul a Habitat II, a 2ª Conferência Mundial das Nações Unidas pelos Assentamentos Humanos. Essa grande reunião culminou uma mudança nos paradigmas da questão urbana e fortaleceu, cada vez mais, as campanhas da Agência Habitat da ONU. Desde 1976, ano da Habitat I, ocorrida em Vancouver, as administrações locais e as organizações não-governamentais ganharam importância na gestão das cidades e promoveram um avanço da consciência política sobre a "urbanização da pobreza" e a insustentabilidade ambiental no crescimento das cidades, especialmente nos países desenvolvidos. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004, p.12)

46 Raquel Rolnik, Renato Cymbalista e Kazuo Nakano in: Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país, 2008, p.9.

47 O projeto foi aprovado no Congresso Nacional e vetado no quinto dia do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o que deixou o setor sem um marco regulatório até a presente data. O saldo organizativo dessa mobilização, no entanto, deu origem à Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, que reuniu 17 entidades nacionais da sociedade civil, de gestores a trabalhadores, passando por movimentos sociais, associações profissionais e entidades de defesa do consumidor. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004, p.12)

> o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular – tal como previsto na nova Constituição Federal –, propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, a ser formado por recursos tanto orçamentários quanto onerosos e controlado democraticamente por um Conselho Nacional de Moradia Popular. Esse Projeto de Lei foi subscrito por 1 milhão de eleitores de todo o país e entregue ao Congresso Nacional em 1991. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004, p.11)

Após 12 (doze) da aprovação da CF, por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000, a moradia passou a ser reconhecida como direito social e somente em 2001 os dois importantes artigos (182 e 183) da CF foram regulamentados por meio da Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

Dentre muitos avanços no desenvolvimento e planejamento urbano, trazidos pela referida Lei, destacamos dentre suas diretrizes: a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática da cidade; o combate à retenção especulativa do imóvel urbano; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Quanto aos institutos jurídicos e as políticas podem ser elencados, entre outros, a concessão de direito real de uso – CDRU, a concessão de uso especial para fins de moradias – CUEM, a usucapião administrativa e a regularização fundiária.

Nota-se que esse diploma legal estabeleceu normas de ordem pública e interesse social para regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental[48].

> Entre essas inovações, as que mais têm sido evocadas são:
>
> - a renovação dos princípios e diretrizes que devem ser seguidos nas políticas urbanas;
> - detalhamento do conceito de função social da propriedade;
> - a regulamentação de instrumentos com maior capacidade para intervir nos mercados de terras;
> - a maior facilidade para conduzir processos de regularização fundiária;
> - imperativo de que o planejamento urbano vise sempre construir a gestão democrática da cidade
>
> (ROLNIK, 2002). (CYMBALISTA e SANTORO, 2007, p79)

Acompanhando o Estatuto da Cidade, ainda em 2001, foi publicada a Medida Provisória 2.220, a qual além de criar o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, "*reconheceu o direito subjetivo – individual e/ou coletivamente – à concessão de uso especial para fins de moradia em terras públicas*" (Fernandes, 2010 p.182). Complementarmente a esse importante instrumento

48 Lei Federal nº 10.257/2001.

jurídico, a MP ainda determina que o título de concessão seja obtido pela via administrativa. Salvo em casos de recusa ou omissão do órgão competente da Administração Pública a concessão será declarada pelo juiz, mediante sentença judicial.

Como apontado anteriormente, os efeitos do deslocamento do incentivo à indústria da década de 1970 sobre o município foram sentidos a partir dos anos 90 e no caso de São Bernardo do Campo, a abertura econômica promovida pelo Governo Collor somada aos incentivos do Estado de São Paulo à interiorização da produção, induziram a readequação das estratégias locais. São Bernardo do Campo chegou à década de 1990 com 566.893 habitantes.

> (....) a dinâmica da produção social do espaço urbano se modificou na década de 1990, atrelando-o ainda mais ao deslocamento de capital, pessoas e mercadorias, e intensificando o processo de segregação socioespacial. (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p165)

O mercado imobiliário formal consolidou-se de forma concentrada até a década de 1990, principalmente na região central do Município e somente na década de 1980 de forma mais acentuada na porção leste, entre a Rodovia dos Imigrantes e o Município de Diadema. Nesse sentido, a expansão urbana observada na década de 1990 deu-se, principalmente, na região sul, avançando de forma predatória sobre a área de preservação dos mananciais, a partir da intensificação das ocupações clandestinas e irregulares. Reforçamos aqui a forte presença de um modelo de ocupação, não por meio de ocupações espontâneas, mas sim, a partir de um modelo de venda e compra de lotes urbanizados promovidos, principalmente, por associações de interesse privado[49]. Como destaca Ferrara,

> Além da demanda habitacional não atendida pelo mercado ou pelo Estado, especialmente no contexto de pouco investimentos em políticas urbanas nos anos 1990, a ocupação das APMs (áreas de proteção aos mananciais) corresponde também ao processo de valorização fundiária e imobiliária da RMSP, cuja consequência foi a ocupação irregular de áreas distantes dos centros urbanos onde há maior fragilidade. (FERRARA, 2013, p 151)

Na administração municipal, o período de 1993 a 1996 sofreu estagnação dos trabalhos no setor habitacional sendo retomado apenas em 1997, com o retorno de Maurício Soares à prefeitura de São Bernardo. Nesse momento, o setor habitacional ganhou status de Secretaria, porém, foram reunidos em uma única pasta os assuntos atinentes às questões habitacionais e de meio ambiente, a Secretaria de Habitação e Meio Ambiente – SHAMA.

Nesse momento, o que vimos foi a ampliação da articulação institucional entre os entes da federação, o que trará como resultado uma mudança na abrangência das ações municipais.

49 Para uma melhor compreensão desse fenômeno recomenda-se a leitura de FERRARA, Luciana N.: "**Urbanização da natureza: da autoprovisão de infraestrutura aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana**". 2013. Tese (Doutorado em arquitetura e urbanismo) – FAU, USP, São Paulo, 2013".

Em 1997 e 1998, foram realizadas diversas ações de enfrentamento às precariedades habitacionais dos assentamentos na área de proteção aos mananciais. Por meio da Lei Estadual nº 9.866/97 e posteriormente regulamentado pelo Decreto Estadual nº 43.022/98, foi instituído o Plano Emergencial, uma parceria entre o município e o Estado. Foram identificados assentamentos que necessitavam de obras complementares de infraestrutura urbana e em alguns casos foram executadas as obras necessárias à consolidação da área.

Em 2000, por meio de convênio firmado entre a municipalidade e o governo federal, foi elaborado o Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais (PEMAS), como parte do programa federal Habitar Brasil BID – HBB. Como resultados dos trabalhos desenvolvidos no PEMAS, o município consolidou o diagnóstico habitacional e da estrutura organizacional da prefeitura. O PEMAS identificou 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. Quanto à estrutura institucional, o resultado dos trabalhos apontou as fragilidades da inexistência de um Fundo Municipal e de órgãos de participação popular. (NAKAMURA, 2014, p34)

Ainda nesse contexto administrativo-institucional, o município elaborou projetos e executou obras a partir de convênios firmados com o Governo Federal e Governo Estadual, conforme sintetizados por Nakamura:

> 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." (NAKAMURA, 2014, p35)

Em 2003, o então prefeito de São Bernardo do Campo, Mauricio Soares renunciou ao cargo, assumindo o vice-prefeito Willian Dib, que se manteve como chefe do executivo até 2008 e, uma vez mais, as ações no setor habitacional deixaram de ser prioritárias para administração pública local.

1.7 O PERÍODO ATUAL, A PARTIR DE 2003

Após o longo período de estagnação econômica que marcou a década de 1980 e da implementação inequívoca de uma agenda neoliberal, resultando não apenas no aumento da desigualdade econômica-social, segregação territorial e aumento do desemprego, mas no recuo de políticas sociais (MARICATO, 2011), a eleição de Lula pode ser entendida como o inicio de um período com enfoque em elaboração e implementação de políticas sociais sem desmantelar o ajuste fiscal promovido pelo governo anterior. No âmbito urbano e habitacional, reforçamos a importância da

proposta do “Projeto Moradia: uma proposta de desenvolvimento urbano e de erradicação do déficit habitacional” [50], a qual partia do pressuposto da necessidade de construção de projetos de desenvolvimento que associassem o enfrentamento da questão social a crescimento econômico e geração de empregos (BONDUKI, Teoria e Debate 82 maio/junho 2009, p9). De acordo com o documento do Projeto Moradia, pode-se observar:

> A idealização do Projeto Moradia parte da convicção de que o acesso à moradia digna é condição básica de cidadania, devendo, portanto, receber o mesmo tratamento que a educação e a saúde, ou seja, deve ser prioridade nacional e ter garantidos recursos e mecanismos institucionais para sua concretização.
>
> O Projeto Moradia aponta mecanismos para baratear a produção e facilitar o acesso ao crédito para as camadas médias e baixas. E, necessariamente, para subsidiar a moradia dos mais pobres, que não têm renda suficiente para pagar por ela. Realizar o Projeto Moradia contribui também decisivamente para a retomada do crescimento econômico e para a geração de emprego. (PROJETO MORADIA, 2000, p.12)

Em maio de 2003, como primeiro marco de inflexão e ratificando a proposta apresentada tanto no “Programa de Governo 2002 – Coligação Lula presidente”, como no “Projeto Moradia”, foi criado o Ministério das Cidades, por meio da Lei Federal nº 10.683/03[51]. De acordo com o referido diploma legal, em seu art. 27 inciso III[52], dentre os assuntos que constituem áreas de competência do Ministério das Cidades podemos destacar: a política de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; promover conjuntamente com o setor privado e organizações não governamentais, ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano, em articulação com diversas esferas de governo; planejar, regular, normatizar e gerir a aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito e; participar na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água.

---

50 Elaborado em 2000 sob a coordenação de técnicos especialistas e representantes da sociedade civil e universidade, envolvidos no setor de desenvolvimento urbano e habitacional. A Coordenação do Projeto Moradia elaborou uma proposta que envolve o poder público nos três níveis e sua articulação com a iniciativa privada e as organizações da sociedade civil.

51 Trata-se da Lei Federal que Dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Em 26 de setembro de 2016, como um dos primeiros atos da presidência da república, pós golpe, foi a promulgação da Lei Federal nº 13.341, a qual alterou as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revogou a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Ressaltamos que as áreas de competência do MCidades se mantiveram, tendo uma alteração na redação da alínea f.

52 Art. 27. (...)

III - Ministério das Cidades:

a) política de desenvolvimento urbano;

b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;

c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;

d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;

e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; e

f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água e para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

Para tanto, foi criada uma estrutura de Ministério que considerou a reunião das áreas mais relevantes (do ponto de vista econômico e social) e estratégicas (sustentabilidade ambiental e inclusão social) do desenvolvimento urbano (Cadernos MCidades Habitação 4, 2004, p.8) e, assim, concentrou, em um único órgão do Governo, programas e ações do setor antes inexistentes e/ou dispersas na estrutura federal. A oficialização da estrutura deu-se com a publicação do Decreto Federal nº 4.665/03[53], sendo definidos, dentre seus órgãos componentes quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e Transporte Urbano e Programas Urbanos. [54]

Ainda como parte da estrutura do MCidades foi criado e institucionalizado o Conselho das Cidades – ConCidades[55], órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva e que tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano e, ainda, de acompanhar e avaliar a sua execução (JUNIOR, NASCIMENTO e FERREIRA, 2007, p3). Foram incorporados, também, os bancos públicos, CAIXA e BNDES,

53 Art. 2º O Ministério das Cidades tem a seguinte estrutura organizacional:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

a) Gabinete;

b) Secretaria-Executiva:

1. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração; e 2. Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN;

c) Consultoria Jurídica;

II - órgãos específicos singulares:

a) Secretaria Nacional de Habitação:

1. Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica; 2. Departamento de Produção Habitacional; e 3. Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários;

b) Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental:

1. Departamento de Água e Esgotos; 2. Departamento de Articulação Institucional; e 3. Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica;

c) Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana:

1. Departamento de Cidadania e Inclusão Social; 2. Departamento de Mobilidade Urbana; e 3. Departamento de Regulação e Gestão;

d) Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos: (Alínea com redação dada pelo Decreto nº 7.618, de 17/11/2011)

1. Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano; (Item com redação dada pelo Decreto nº 7.618, de 17/11/2011) 2. Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos; e (Item com redação dada pelo Decreto nº 7.618, de 17/11/2011) 3. Departamento de Apoio à Gestão Municipal e Territorial;

III - órgãos colegiados:

a) Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social;

b) Conselho das Cidades; e

c) Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN;

IV - entidades vinculadas:

a) Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU; e

b) Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A - TRENSURB.

Em 2011 será publicado o Decreto nº 7.618 alterando a estrutura da então Secretaria Nacional de Programas Urbanos, transformando-a em Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos.

54 Para compor o quadro gestor do Ministério das Cidades foram convidados importantes referências do quadro nacional, que tinham em seu histórico profissional uma atuação intensa no setor urbano e habitacional, seja na participação em administrações públicas seja na academia. Como Ministro das Cidades foi nomeado Olívio Dutra, como Secretária Executiva a arquiteta e urbanista Ermínia Maricato, na Secretaria Nacional de Programas Urbanos a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik, na Secretaria Nacional de Habitação o arquiteto e urbanista Jorge Hereda, na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental o engenheiro civil e Sanitarista Abelardo de Oliveira Filho e na Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana o engenheiro civil José Carlos Xavier.

55 Decreto nº 5.790/2006: Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. Este decreto revogou o Decreto nº 5.031/2004, o qual dispôs inicialmente sobre o ConCidades.

estando a Caixa Econômica Federal como a principal operadora da política urbana e das políticas correlatas e o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) operando políticas urbanas, especialmente saneamento e transporte.

O organograma a seguir ilustra a estrutura inicial do Ministério das Cidades, com destaque para a formulação e execução de ações de regularização fundiária.

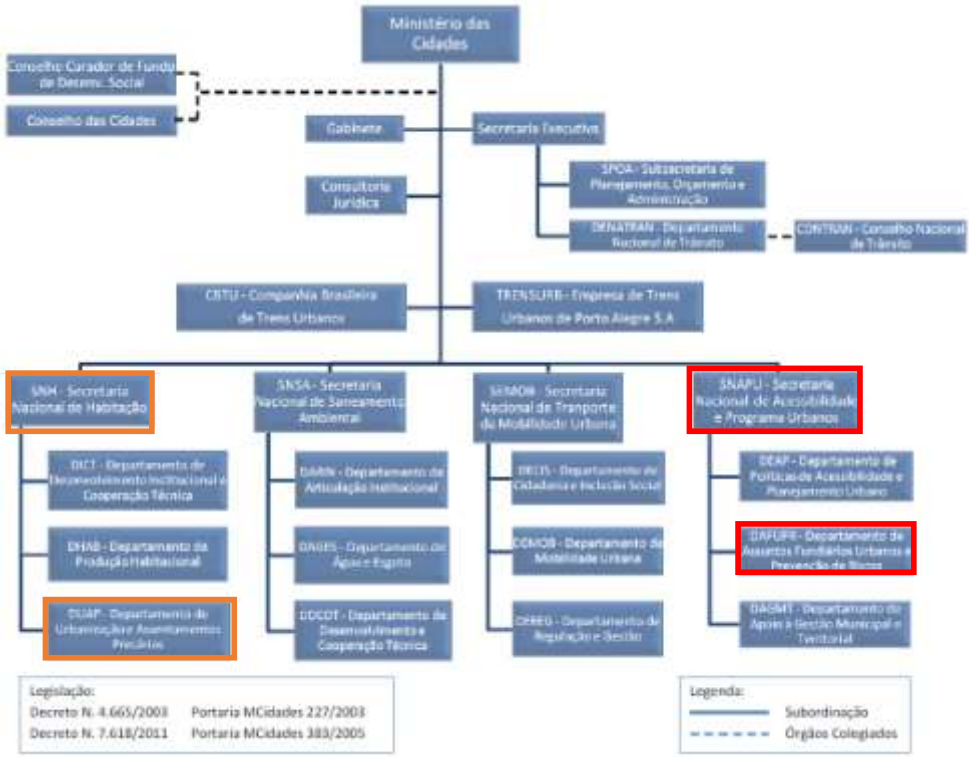


Figura 8: Organograma do MCidades – atualizado a partir da Lei Federal nº 13.341/2016.

Fonte: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/Imagem/organogramamcidades.jpg, 2016

Estrutura principal atinente à regularização fundiária.

Estrutura de interface à regularização fundiária

Podemos considerar que a partir desse momento e em consonância com as normas legais vigentes, a União retomará suas funções:

> de formuladora, naquilo que é de competência do governo federal, das políticas de saneamento ambiental, habitação e mobilidade/transporte urbano e trânsito; de definidora de diretrizes e princípios da política urbana e; de gestora da aplicação e distribuição de recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União aos temas concernentes. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004, p.13)

Concomitante à definição dessa estrutura institucional, de suas atribuições e competências, o Governo Federal iniciou o processo de elaboração de importantes marcos regulatórios para o setor,

quais sejam: a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, a Política Nacional de Habitação – PNH, a Política Nacional de Saneamento Básico – Plansab[56] e a Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU[57].

Alicerçada na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, a construção da PNDU foi importante processo e método de diálogo e discussão envolvendo múltiplos atores sociais e institucionais (por meio das conferências municipais, estaduais e nacionais) até sua consolidação em 2005 na 2º Conferência Nacional das Cidades[58].

> Esta Política Nacional de Desenvolvimento Urbano adota (...) a tese central (...) de que vivemos uma Crise Urbana que exige uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil. O que se busca é a eqüidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e resposta aos direitos das populações vulneráveis: crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e índios. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004, p.7)

Se na 1º Conferência Nacional das Cidades houve o enfoque sobre a discussão e conteúdos das políticas setoriais, em 2005 a proposta foi ampliar o tratamento de questões transversais atinentes à PNDU, como: a participação e o controle social, a questão federativa, o desenvolvimento regional, urbano e metropolitano e o financiamento do desenvolvimento urbano. O resultado da 2º Conferência, conforme consolidado no Caderno de Resoluções publicado pelo MCidades, foi a definição das Diretrizes Gerais[59] da PNDU bem como uma série de resoluções para as demais questões/temas.

---

56 Em janeiro de 2007, foi publicada a Lei Federal nº 11.445, a qual estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e determina, no seu art. 52, a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), sob a coordenação do MCidades. O Plansab, é resultado de um processo planejado e coordenado pelo Ministério em três etapas: i) a formulação do "Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania", que marca o início do processo participativo de elaboração do Plano em 2008; ii) a elaboração, em 2009 e 2010, de extenso estudo denominado Panorama do Saneamento Básico no Brasil, que tem como um de seus produtos a versão preliminar do Plansab; iii) a "Consulta Pública", (de 24 de julho a 24 de setembro de 2012) que submeteu a versão preliminar do Plano à sociedade, promovendo sua ampla discussão e posterior consolidação de sua forma final à luz das contribuições acatadas. (Plano Nacional de Saneamento Básico, 2014, p23)

57 Em janeiro de 2012, foi publicada a Lei Federal nº 12.587, a qual instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU. De acordo com o diploma legal, a PNMU é o instrumento da política de desenvolvimento urbano, conforme o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, e dentre seus objetivos visa a integração entre os diferentes modos de transporte e contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Assim como nas demais políticas setoriais, é determinado que os municípios com população acima de 20.000 (vinte mil) habitantes, e os demais obrigados à elaboração do Plano Diretor, devem apresentar um Plano de Mobilidade Urbana como condição para receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana. Destacamos, ainda, que é de responsabilidade do governo local, ou seja, dos municípios, a elaboração dos planos assim como seu processo de elaboração deve garantir a participação popular.

58 Como resultado da 1º Conferência Nacional das Cidades, em 2003, foram estabelecidos princípios, diretrizes e parâmetros, a partir do lema "Cidade para Todos" e do tema "Construindo uma Política Democrática e Integrada Para as Cidades", para a elaboração da proposta que serviu de base para ampla discussão e contribuições ao longo dos dois anos seguintes. Como referência bibliográfica sobre esse processo, foram elaborados diversos cadernos e documentos disponibilizados pelo MCidades, por meio do sítio eletrônico do órgão.

59 1. Estabelecer um projeto de Estado nacional que promova o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero, e regional por meio de uma ocupação menos desigual do território brasileiro, com maior integração do espaço nacional, principalmente a partir do reconhecimento da diversidade e do papel das cidades como elementos essenciais para o desenvolvimento regional e do país.

O que podemos observar é que a PNDU em construção trouxe como importante elemento o olhar sobre a questão urbana de forma transversal, reconhecendo a necessidade do enfrentamento público ao quadro urbano de exclusão e segregação social das cidades brasileiras (Ministério das Cidades – Resultados, Projeções e Ações, 2008 p. 65) a partir de planejamento que reconheça as múltiplas dimensões e sujeitos que a envolvem e, ainda, garantido a ampla discussão e participação social no debate e definição tanto do caminho a ser seguido como do modelo a ser criado. Nota-se, em suas Diretrizes Gerais, que o modelo proposto por meio da ampla participação pública reforça o caráter de uma política pública social que interrompa o modelo vigente de construção da cidade, quando estabelece:

> um projeto de Estado nacional que promova o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero, e regional por meio de uma ocupação menos desigual do território brasileiro, com maior integração do espaço nacional, principalmente a partir do reconhecimento da diversidade e do papel das cidades como elementos essenciais para o desenvolvimento regional e do país. (Caderno de Resoluções da 2º Conferência das Cidades, 2006 p 15)

Coube, então, à Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU a atribuição em fomentar e apoiar os municípios na construção de políticas do setor de desenvolvimento urbano[60] em consonância com os marcos regulatórios (legislação e resoluções das Conferências Nacionais das Cidades), buscando, assim, garantir a construção de cenários institucionais locais que fossem favoráveis à ampla e irrestrita aplicação das normas legais para o enfrentamento das condições urbanas locais a partir: da organização humanizada do espaço urbano; da ampliação do acesso à

---

2. Estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, integrando planejamento e gestão do solo urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, baseadas nas deliberações da 1ª e 2ª Conferência Nacional das Cidades e do Conselho das Cidades, considerando o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257/01) e o Artigo 21 da Constituição.

3. Conter a definição de urbano, rural, cidade, distritos, microrregiões, aglomerados urbanos, regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento, incluindo, ainda, qualquer outro conceito que seja necessário para a correta interpretação da legislação federal, estadual e municipal.

4. Estabelecer diretrizes e prioridades para a cooperação, a coordenação e a articulação de ações intergovernamentais na área do Desenvolvimento Urbano, em particular nas matérias de competência comum entre União, Estados e Municípios.

5. Garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

6. Afirmar que os investimentos públicos em desenvolvimento urbano são de responsabilidade dos entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - e devem ser aplicados para o enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais, para a distribuição de renda e o crescimento econômico com justiça social.

7. Propor orientações para que Estados e Municípios formulem políticas, programas, planos e processos de seleção de projetos utilizando sistemas de informações e indicadores de livre acesso, para permitir uma análise clara da realidade social e urbana, além de possibilitar também a avaliação do impacto das políticas e dos investimentos em desenvolvimento urbano, reconhecendo a exclusão territorial de contingentes populacionais que não possuem pleno acesso aos bens e serviços urbanos.

8. Estabelecer diretrizes para a integração de políticas, planos e programas setoriais que abrangem o Desenvolvimento Urbano, bem como a sua articulação com políticas sociais, ambientais, econômicas, industriais e de infra-estrutura.

9. Definir diretrizes e prazos para a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, estabelecendo:

a) o levantamento de necessidades imediatas e futuras da população e a definição de prioridades de curto, médio e longo prazo;

b) as condições institucionais necessárias para o planejamento e a implementação de programas, projetos e ações no campo do desenvolvimento urbano, o que implica manter órgãos e quadros técnicos capacitados com estruturas físicas e apoio logístico que viabilizem uma gestão profissional e ilibada dos recursos públicos;

c) uma agenda comum entre a União, Estados e Municípios para o desenvolvimento urbano.

60 competência do poder local, conforme Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade(Lei Federal nº10.257/01).

terra legalizada e urbanizada; da redução dos riscos e impactos ambientais. (Ministério das Cidades – Resultados, Projeções e Ações, 2008 p. 66)

Para tanto, a estrutura da SNPU debruçou-se sobre quatro ações principais: fortalecimento da gestão municipal[61]; regularização fundiária[62] (Programa Papel Passado); reabilitação de áreas urbanas centrais; prevenção de riscos socioambientais. (Ministério das Cidades – Resultados, Projeções e Ações, 2008 p. 66). O tema da regularização fundiária e imobiliária mereceu a criação de um programa específico nunca antes considerado pelo governo federal – o Programa Papel Passado. O reconhecimento da condição legal de moradia, de significativa parcela da população, implica criar direitos e mudar conceitos em esferas antes intocadas, como é o caso dos cartórios de registro de imóveis, cuja associação assinou convênio com o Ministério das Cidades.

Para a implementação de política nacional de regularização fundiária, de forma inovadora, foi criada uma estrutura específica: o Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos, ao qual foram subordinadas todas as ações necessárias à implementação do Programa, bem como a atribuição à articulação interinstitucional. Coube a essa equipe o desenvolvimento e a implementação do programa Nacional de Regularização Fundiária – Papel Passado, o qual consiste em ações de apoio técnico aos municípios e de investimentos financeiros (repasses de recursos da União) para a implementação de ações em municípios e estados.

Se desde 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade, tínhamos um marco regulatório para o desenvolvimento urbano, para o setor habitacional isso ocorreu somente em 2005, a partir da promulgação da Lei Federal nº 11.124/05, que dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituindo o Conselho Gestor do FNHIS. O SNHIS é fruto do 1º Projeto de Lei de iniciativa popular apresentado após a Constituinte (Instituto Pólis, 2007).

Observamos assim, a construção de um modelo de arranjo institucional articulado e descentralizado, envolvendo múltiplos agentes promotores e financeiros e, ainda, reforçando a participação protagonista dos municípios, mas garantindo a ampla participação dos estados e representantes da sociedade civil e da iniciativa privada no processo de concepção e execução tanto das políticas nacionais do setor, e aqui destacamos a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU e a Política Nacional de Habitação – PNH.

---

61 Para melhor compreensão, recomendamos a leitura do "**Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**", in Os planos diretores municipais pós-estatudo da cidade: balanço crítico e perspectivas / Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

E, ainda, ação permanente de capacitação gratuita de gestores públicos e profissionais envolvidos no setor urbano, por meio de cursos – Ensino à Distância – EAD. E, ainda, a disponibilização em sítio eletrônico de ampla biblioteca técnica e acervo de referência bibliográfica.

62 Conforme aponta NASCIMENTO, outra importante ação do Governo Federal no âmbito da regularização fundiária de interesse social foi a estruturação na Secretaria do Patrimônio da União – SPU, a qual passou a atuar diretamente sobre a regularização de terras públicas da União. Em 2007 foi promulgada a Lei Federal nº 11.481/2007 a qual prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, beneficiando principalmente comunidades tradicionais, como caiçaras, ribeirinhas, quilombolas e indígenas. Recomendamos a leitura de Patrícia de Menezes Cardoso, in: Democratização do acesso à terra pública no Brasil: Função Social e regularização fundiária.

> Por outro lado, temos agora o desafio, mas também a oportunidade, de estabelecer um pacto para melhorar a eficácia das ações habitacionais em nosso País. É preciso superar as intervenções pontuais, dispersas e isoladas e passar a agir de forma integrada, focando e otimizando os investimentos numa ação conjunta entre os três níveis de governo, a iniciativa privada e a sociedade civil. Mas resta ainda outro desafio, o de conseguirmos recursos perenes que viabilizem os investimentos necessários no ambiente macroeconômico que vivemos. (Cadernos MCidades Habitação 4, 2004, p.8)

Concomitante às ações iniciadas para consolidação de uma matriz para o setor, o Governo Federal manteve, em parte, projetos e programas[63] firmados durante os governos anteriores e ampliou, paulatinamente, tanto os investimentos como a implementação de novos planos, programas e projetos. De acordo com dados do MCidades, nos primeiros vinte meses da primeira gestão de Lula foram aplicados em habitação 30% a mais de recursos que nos anos de 1995 a 2002 e no saneamento os recursos aplicados foram 14 vezes mais do que o período de 1999 a 2002. (Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, 2004).

Em 2007, com o anúncio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, a retomada de investimentos no setor urbano (abrangendo intervenções nos setores de infraestrutura transporte e energia, saneamento e habitação) consolidou a inserção das políticas do setor de desenvolvimento urbano e habitacional na agenda nacional.

Ainda nesse contexto a aprovação de importantes leis[64] garantiu a complementação do arcabouço legal nessa área.

A partir de 2008 o Governo Federal elaborou o Plano Nacional de Habitação – PlanHab, tendo como principal objetivo estruturar estratégia e definir plano de ação de longo prazo em torno dos quatro eixos da Política Nacional de Habitação – PNH: 1. Modelo de financiamento e subsídio; 2. Política urbana e fundiária; 3. Arranjos institucionais e 4. Cadeia produtiva da construção civil (PlanHab, 2009). O PlanHab, tornou-se o principal instrumento norteador para os Estados e Municípios na estruturação dos planos e políticas locais.

> A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade. (Cadernos MCidades Habitação 4, 2004, p.12)

Importante ressaltar, para os fins dessa pesquisa, o eixo “Política Urbana e Fundiária” do PlanHab, que se insere na “Linha Programática de Integração Urbana de Assentamentos Precários”, composta pela “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários” e “Regularização Fundiária”. As ações de Urbanização, Regularização e Integração de assentamentos precários, devem ser integradas tanto ao trabalho social quanto à efetivação da regularização

63 PROSANERA, HABITAR BRASIL BID, entre outros.

64 Lei Federal nº 10.931/2005, Lei Federal nº 11.124/2005, Lei Federal nº 11.481/2007, Lei Federal nº 11.888/2008, Lei Federal nº 11.952/2009 e Lei Federal nº 11.977/2009 (FERNANDES, 2010 p. 175).

fundiária, considerando-se isso, condição essencial à sustentabilidade das intervenções físicas (PlanHab, 2009). Já as ações específicas de Regularização Fundiária, têm como objetivo assegurar, juridicamente, seja a posse, seja a propriedade aos seus ocupantes. Ao integrar ações física e social, a regularização fundiária passa a compor de forma efetiva a agenda nacional no setor de desenvolvimento urbano habitacional.

> Foi na 3º Conferência Nacional, em 2009, que se debateram os avanços da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e a criação de uma Política de Regularização Fundiária e de uma Política de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos (Cartilha 6º Conferência Nacional das Cidades, 2015 p. 13).

O que podemos observar é que, a partir dessa nova estrutura institucional e programática do Governo Federal, a regularização fundiária é incorporada tanto na Política Nacional de Habitação como na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Isso demonstra a compreensão, por parte da União, de que a questão fundiária deve ser tratada e enfrentada de forma ampla e em diálogo constante com as demais ações sobre o território.

Mais recentemente, a aprovação da Lei Federal nº 11.977/09[65] consolidou essa nova ordem legal-urbana brasileira, consubstanciada principalmente pela garantia do direito à moradia e à cidade, como elementos fundamentais para efetivação da cidadania e para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Ao destinar um capítulo específico sobre regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, essa lei torna-se marco regulatório nas ações sobre o tema. Em seu Artigo 46 define regularização fundiária como sendo:

> O conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Lei Federal nº 11.977/2009)

Cabe reforçar que, ainda que um cenário progressista estivesse, aparentemente, sendo desenhado, a conjuntura política de ampla maioria no Congresso Nacional foi o que, de fato, permitiu que importantes leis, para o setor urbano–habitacional, fossem a plenário para apreciação e votação dos parlamentares. No caso específico da Lei Federal nº 11.977/2009 esse ponto foi emblemático, uma vez que a questão principal dessa normativa trata do programa Minha Casa Minha Vida – MCMV, e teve a inclusão do capítulo específico da regularização fundiária quase concomitante à votação da matéria, uma vez que a lei do MCMV tramitava conjuntamente com a revisão da Lei Federal nº 6.766/79 (que ainda está em tramitação no Congresso Nacional).

Acompanhando essa estruturação federal pudemos observar a ampliação de planos, programas e projetos no setor urbano-habitacional de iniciativa dos executivos estaduais e municipais

65 Lei Federal nº 11.977/09 a qual "Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas".

integrados à política nacional. No setor da regularização fundiária, com apoio direto ou indireto do Governo Federal, ações de iniciativa pública têm ampliado o olhar para os conflitos fundiários e disseminado, ainda que em pequena escala, a necessidade de seu enfrentamento, bem como da promoção de políticas públicas para reconhecimento do direito constitucional à moradia.

Em âmbito estadual, o Governo do Estado de São Paulo publicou dois decretos que reestruturaram parte do setor habitacional, quais sejam, o Decreto Estadual nº 52.052, de 13 de agosto de 2007, que instituiu o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal, no âmbito da Secretaria da Habitação, e o Decreto Estadual n° 52.053, de 13 de agosto de 2007, o qual reestruturou o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais - GRAPROHAB, vinculado à Secretaria da Habitação. O primeiro foi destinado a implementar auxílio a Municípios mediante a orientação e apoio técnicos nas ações municipais de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizadas em área urbana ou de expansão urbana, assim definidas por legislação municipal. O GRAPROHAB objetivava centralizar e agilizar a tramitação dos projetos de parcelamento do solo para fins residenciais e de núcleos habitacionais a serem implantados, localizados em área urbana ou de expansão urbana, assim definidas por legislação municipal.

Em 2009, foi publicada a Lei Estadual nº 13.579, que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings – APRM-B e, ainda, regula a ocupação, preservação e recuperação desse manancial (FERRARA, 2013). Além disso, a referida lei condiciona a municipalização das atividades de licenciamento e de regularização, aos municípios que compreendem a bacia hidrográfica Billings, à compatibilização da legislação urbanística às diretrizes, normas ambientais e índices urbanísticos.

Em que pese a lei estadual trazer grandes avanços, ao reconhecer as condições da cidade irregular e precária e a necessidade de enfrentar pelo viés da regularização e não mais pelo desfazimento dos assentamentos irregulares, é ainda desafio a viabilização dos procedimentos (complexo arranjo de procedimentos ainda concentrados em órgãos, como CETESB e Secretaria de Estado do Meio Ambiente) e efetivação da regularização fundiária de interesse social, bem como do registro dos documentos que garantem a segurança jurídica da posse ou propriedade.

A partir da publicação da Lei Estadual nº 12.801/2008, que trata da autorização ao Poder Executivo de adotar medidas visando à participação do Estado no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Conselho Estadual de Habitação - CEH, institui o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS e o Fundo Garantidor Habitacional - FGH, estabelecendo-se as bases para a adesão estadual ao SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – e definindo-se as condições para a implantação dos instrumentos da política estadual de habitação.

Em 2009, para implementação dessa política, o governo estadual deu início à elaboração do Plano Estadual de Habitação – PEH/SP, coordenado pela Secretaria de Estado da Habitação com apoio executivo da CDHU. O documento foi consolidado em 2011 e realizou importante diagnóstico das características habitacionais do Estado. A Política de Habitação no Estado de São Paulo, desde

então, tem como principal instrumento orientador o PEH – SP. Além do diagnóstico, o PEH-SP apresentou um conjunto de propostas e linhas programáticas, além da projeção de metas para o horizonte de 2023, organizadas em função de uma leitura crítica do diagnóstico da situação das necessidades habitacionais (PEH – SP, 2011, p.4). Como resultado desse trabalho, o Governo Estadual reestruturou o setor urbano-habitacional redefinindo o arranjo institucional e normativo.

De acordo com o PEH/SP, o cenário habitacional do Estado confirma a premência de ações deste ente, articulado com a União e Municípios paulistas, para enfrentamento da demanda, a partir de um arranjo institucional e normativo adequado às realidades diagnosticadas.

Por meio deste plano, o processo de planejamento das ações na área de habitação foi intensificado, com o objetivo de reduzir o conjunto de necessidades habitacionais presentes no território paulista. Em dezembro de 2010 foi instalado o Conselho Estadual de Habitação – CEH, e criados o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social – FPHIS e o Fundo Garantidor Habitacional – FGH[66].

O apoio da SH – Secretaria da Habitação e da CDHU, visando à participação de entidades paulistas no programa, ocorreu por meio do aporte de recursos não onerosos, assistência técnica para apoio à procura e análise de terrenos, contrapartida financeira necessária para viabilização dos empreendimentos nas modalidades previstas, fornecimento de projetos de edificação e, ainda, a aquisição de terrenos em nome das entidades, quando necessária e tecnicamente viável, com posterior ressarcimento pela Caixa Econômica Federal.

Atualmente, são cerca de 1.217.550 famílias no Estado de São Paulo que demandam novas unidades habitacionais, de acordo com o PEH. Se consideradas também as moradias existentes no Estado de São Paulo, que apresentam precariedades, sendo necessária atuação em regularização fundiária e/ou em infraestrutura, esse número sobe para um total de cerca de 3.901.205 domicílios a serem construídos ou adequados, o que representa 33,3% do estoque de domicílios do Estado[67].

A Região Metropolitana de São Paulo é a que apresenta a maior concentração de déficit e inadequação habitacional do Estado: 59,1% do déficit habitacional e 63,2% de inadequação habitacional. A região de Registro é a que apresenta a menor concentração do déficit e da inadequação habitacional: 0,6% do déficit habitacional e 0,7% de inadequação habitacional.

66 A implementação do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social – FPHIS visa organizar os recursos e possibilitar a interface com outras fontes de recursos, em especial com Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, administrado pelo governo federal. O FPHIS estabelece condições para o aporte de subsídios combinados com os recursos federais, permite articular a aplicação dos investimentos públicos em habitação e fomenta a participação dos atores privados, em operação complementar com o FGH.

O Fundo Garantidor Habitacional – FGH amplia as possibilidades de acesso da população de menor poder aquisitivo ao crédito habitacional. O fundo tem por objetivo garantir as operações de crédito e o risco de performance, equalizar taxas de juros e conceder aval e apoio às operações de securitização. Isso ocorre com o estímulo à participação de instituições financeiras, companhias securitizadoras e outros atores no financiamento dos investimentos habitacionais de interesse social, estabelecendo as condições e as garantias necessárias e alavancando o aporte de recursos de agentes privados.

Esses fundos são administrados pela Agência Paulista de Habitação Social – Casa Paulista, criada em setembro de 2011 para ser o novo braço da Secretaria da Habitação, com a missão de fomentar a produção de habitação de interesse popular e dar celeridade ao atendimento à demanda no território paulista. A agência estabelece parcerias, capta recursos junto a governos, agentes financeiros e iniciativa privada, e destina subsídios e microcréditos para viabilizar e aperfeiçoar moradias para as famílias de baixa renda, na faixa entre um e cinco salários mínimos. (CDHU, 2016)

67 Fonte: Plano Estadual de Habitação de São Paulo (PEH-SP 2011-2023), 2011, revisão dezembro de 2012

O referido PEH – SP estruturou cinco eixos programáticos para atuação, quais sejam: 1. Recuperação Urbana de Assentamentos Precários; 2. Provisão de Moradias; 3. Requalificação Urbana e Habitacional; 4. Regularização Fundiária; 5. Assistência Técnica e Desenvolvimento Institucional. Para cada eixo programático foram estabelecidos tipos de ações, sendo garantida em eixo programático específico a "Regularização Fundiária". É importante reforçar que a dimensão da regularização fundiária integra os demais eixos seja de forma direta seja de forma indireta.

O eixo programático "Regularização Fundiária", tem como objetivo assegurar a posse e a propriedade regular da moradia, por meio do apoio aos municípios para promoção da regularização fundiária e equacionamento do passivo de conjuntos habitacionais de responsabilidade do Estado de São Paulo (PEH – SP, 2011, p. 258).

Pudemos observar desde a promulgação do Decreto Estadual nº 52.052/2007, a entrada da temática da Regularização Fundiária na agenda do Governo do Estado de São Paulo. Concomitante às ações federais, a Secretaria de Estado de Habitação – SP vem implementando ações de apoio técnico especializado junto aos municípios para o enfrentamento dessa demanda e, ainda, ações visando à regularização efetiva do parque habitacional construído pela CDHU, que ainda representa enorme passivo junto o Estado e à população.

É neste contexto nacional que, a partir de 2009, a Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo iniciou processo de reestruturação institucional, de adequação da legislação e do planejamento das ações e de garantia de recursos financeiros necessários para implementação da política habitacional. Em consonância com as diretrizes federais do SNHIS e como parte do Programa de Governo apresentado, ao compreender o cenário urbano-habitacional da cidade, o Município elaborou, por meio da Secretaria de Habitação, o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

> A legislação de São Bernardo do Campo espelha a complexidade do território, composto, em mais de 52% por áreas de proteção ambiental e com concentração do crescimento populacional da última década justamente nessas áreas, além da pouca disponibilidade, na área urbana, para novas ocupações. Por isso, entender o papel da legislação urbana é fundamental. (...) Mais do que definir as formas de apropriação do espaço, segundo ROLNIK, a legislação é uma linha demarcatória que estabelece fronteiras de poder, sendo a lei um molde da cidade ideal ou desejável. (Espaço Urbano em São Bernardo do Campo, p179)

CAPÍTULO II: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TEMPOS DE FINANCEIRIZAÇÃO DO URBANO

O **segundo capítulo** buscará problematizar o lugar da regularização fundiária em tempos de dominância do capital financeiro. Para tanto, nessa parte da dissertação, introduziremos literatura recente que permeia questões relevantes ao tema: Como se configuram os conflitos atuais nas cidades? Qual o impacto na financeirização da terra e da moradia, qual o papel da cidade na economia global, qual o lugar da regularização fundiária de interesse social na dinâmica atual da cidade? Quais as dimensões que compõem o processo de regularização fundiária e os arranjos institucionais propostos frente à intensa dinâmica do mercado imobiliário?

Isso porque, conforme pudemos ver no **Capítulo I**, a produção do espaço urbano brasileiro ainda desconsidera o princípio legal da função social da propriedade e da cidade, reafirmando o processo de exclusão social e territorial que caracterizou a formação urbana no país. Nesse sentido, o que observamos na história da prática do desenvolvimento urbano e do planejamento territorial brasileiro é a centralidade do ator público na condução de políticas públicas, que privilegiam setores econômicos e sociais em detrimento da realidade de grande contingente da população. Podemos considerar que, em que pese o Brasil possuir avançado quadro normativo sobre o tema, experiências exitosas (ainda que em escalas locais ou regionais) na prática de projetos e execução de urbanização e planejamento urbano e bagagem na discussão acadêmica sobre a realidade urbana brasileira, podemos considerar que o dia a dia das políticas públicas denuncia atuação ainda pouco contundente frente aos desafios, não sendo possível observar algum momento de inflexão no processo de urbanização brasileiro, mas sim, a adoção de medidas e/ou ações mitigadoras ao impacto no cotidiano da população.

Parece-nos cada vez mais importante a compreensão de que a cidade é palco de intensa dinâmica de lutas sociais, econômicas e políticas. Por isso, compreender que os arranjos sociais, políticos e econômicos, característicos da sociedade brasileira, garantiram, por um lado, ambiente adequado ao desenvolvimento da sociedade, mas por outro perpetuaram (e, em alguns casos, intensificaram) as desigualdades sociais.

Como mais um elemento desse cenário urbano, foi incorporada a atuação do mercado financeiro nas relações de produção e apropriação das cidades brasileiras, seu protagonismo na disseminação do papel da terra como ativo financeiro na economia mundial e, ainda, a escala global dessas relações. Para tanto, foi proposta uma bibliografia de referência que nos permita, inicialmente, traçar breve panorama do estágio atual do capitalismo e a dominância do capital financeiro. Em seguida propomos uma aproximação para compreendermos o lugar e o papel da cidade nessa dinâmica, buscando apresentar indícios da maneira pela qual o mercado interage com a dinâmica da produção da cidade para que, assim, possamos compreender as críticas atuais sobre esse processo. A partir daí, problematizaremos alguns dos impactos do ajuste fiscal e a restrição permanente de

investimentos nos países com déficit crônico de infraestrutura, como o Brasil, e, ao final, o papel das agendas das agências multilaterais de fomento e desenvolvimento na elaboração e implementação das políticas públicas no setor, trazendo a colaboração de autores que estudaram casos de países com características semelhantes à brasileira.

Buscaremos identificar argumentos, nessa bibliografia proposta, que nos auxiliem na construção de questões acerca do papel da propriedade e da posse na atual configuração urbana e, assim, permita-nos problematizar o lugar da regularização fundiária em tempos de financeirização do urbano. Como fio condutor adotar-se-ão algumas questões como: Quem se beneficia da Regularização Fundiária de Interesse Social? Quais os interesses (plurais ou antagônicos) envoltos na regularização fundiária?

2.1 ATUAL ESTÁGIO DO CAPITALISMO E A DOMINÂNCIA DO CAPITALISMO FINANCEIRO

> Os capitalistas financeiros partilham com os proprietários fundiários, que não cultivam suas terras mas confiam a gestão delas aos fazendeiros, o traço rentista que consiste em se pôr em posição de exterioridade à produção. (CHESNAIS, 2005, p.53)

Buscaremos nessa primeira parte do capítulo construir um panorama, ainda que breve, do processo de deslocamento do padrão de acumulação capitalista industrial para a dominância do capital financeiro, tendo como objetivos: **(i)** demonstrar as características dessa nova dinâmica, agenda, atores e abrangência de atuação e **(ii)** trazer reflexões críticas, apresentadas pelos autores escolhidos, sobre os impactos desse padrão sobre as economias periféricas, buscando iluminar seus novos contornos.

Como referências bibliográficas foram escolhidos autores como Chesnais, Braga e Harvey[68] que consideramos importantes na construção de um olhar crítico ao modelo neoliberal difundido e implementado, nas últimas décadas, de forma hegemônica tanto nos países centrais quanto nos periféricos. Esse panorama leva-nos a compreender o impacto histórico dessa agenda na dinâmica econômica, política e social no Brasil e nos permitirá reconhecer as disputas atuais sobre a terra.

Ressaltamos que não é intenção do trabalho o aprofundamento sobre a dominância do capital financeiro na dinâmica econômica, política e social, mas apenas iluminar questões atuais que se

68 BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.) Poder e dinheiro: economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997. p.195-242. CHESNAIS, François. O Capital Portador de Juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHENAIS, François (Org.). A Finança Mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 25-33; 35-67. HARVEY, David. O Neoliberalismo em julgamento. In: HARVEY, David. O Neoliberalismo: história e implicações. São Paulo. Edições Loyola, 2008. p.165-195.

mostraram relevantes, ao longo da pesquisa, ao refletirmos sobre o lugar da regularização fundiária em tempos de financeirização do urbano bem como seus desafios.

*

Inicialmente, consideramos importante trazer a definição apresentada por CHESNAIS (2005) sobre "*acumulação financeira*", uma vez que isso nos permitirá delimitar o objeto de discussão:

> Por acumulação financeira entende-se a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços. (CHESNAIS, 2005, p.37)

De acordo com CHESNAIS (2005), o processo que resultou na centralidade do capital portador de juros[69], na configuração atual das relações econômicas e sociais, teve como principais atores os Estados mais poderosos da econômica mundial, isso porque, como veremos adiante, a escolha, por parte dessas potências hegemônicas, por um modelo macroeconômico de endividamento público, em detrimento do aumento de impostos, foi o que favoreceu a consolidação do padrão de acumulação de capital financeiro, resultando, ainda, na "difusão" desse modelo mundo a fora.

Nota-se, ainda nesse processo, o surgimento e empoderamento das instituições financeiras não bancárias[70] e empresas financeiras especializadas, as quais, como observaremos, passaram a influir sobre a repartição da renda (CHESNAIS, 2005) bem como sobre a pauta das agendas e políticas públicas em nível global.

Para além de um modelo, a dominância financeira pode ser compreendida como um "*padrão sistêmico de riqueza"*[71] que conforme defendido por BRAGA (1997), é constituído por elementos estruturais da organização capitalista, os quais unidos, de forma orgânica, estabelecem o "*modus operandi*" a partir de princípios da lógica financeira geral. (BRAGA, 1997).

De forma geral, o processo que resultou na consolidação do que BRAGA (1997) chamará de "padrão sistêmico de riqueza", pode ser compreendido por meio dos dez elementos identificados:

> 1. A mudança de natureza do sistema monetário-financeiro com o declínio da moeda e dos depósitos bancários, substituídos pelos ativos que geram lucros; 2. A securitização que interconecta os mercados creditícios e de

69 Também designado como "capital financeiro" ou simplesmente "finança", CHAISNES, 2005, p. 35.

70 Também chamadas investidores institucionais, fundos de pensão, fundos de aplicação coletivos e sociedades seguradoras, CHESNAI, 2005, p.27.

71 No plano nacional, o padrão de riqueza típico é o institucionalizado nos Estados Unidos, (...) numa perspectiva de gestão de ativos. (...) o novo tipo de interação entre moeda, crédito e patrimônio. (...) o "modelo" já se impõe nas periferias asiáticas e latino-americanas, caracterizando-se nestas pela estabilização monetária, a qualquer custo, em que se salientam a desindustrialização, a desnacionalização e a expansão de circuitos de valorização patrimonial e financeira. (...) No plano internacional, portanto, esse padrão de riqueza se exercita, concretamente, no mercado de capitais (lato sensu). (Braga, 1997, p.198-199)

> capitais; 3. A tendência de formação de conglomerados de serviços financeiros; 4. A intensificação da concorrência financeira; 5. A ampliação das funções financeiras no interior das corporações produtivas; 6. A transnacionalização de bancos e empresas; 7. A variabilidade interdependente de taxas de juros e de câmbios; 8. **O déficit público financeiro endogeneizado**; 9. O banco central *market oriented*; 10. A permanência do dólar como moeda estrangeira mundial. (Braga, 1997, p.211)

Para os autores essa inflexão, tem inicio, a partir da década de 1950, quando o Estados Unidos colocou em prática a liberalização do movimento de capitais e a desregulamentação e desbloqueio do sistema financeiro, sendo seguindo na década de 1960 pelos principais países europeus, como a Inglaterra.

> A mundialização financeira foi preparada pelo mercado de eurodólares, depois pela passagem a um regime de taxas de câmbio flexíveis após o colapso de Bretton Woods. O mercado de câmbio foi, assim, o primeiro a entrar na mundialização financeira contemporânea. (CHESNAIS, 2005, p. 44)

A partir da década de 1970, iniciou-se nova etapa, a da "reciclagem" dos "petrodólares" (CHESNAIS, 2005, p. 39), que consistiu, em parte, no estabelecimento de empréstimos e abertura de linhas de crédito dos bancos internacionais aos governos dos países em desenvolvimento. Para CHESNAIS (2005) as bases da dívida do Terceiro Mundo foram lançadas e, com elas, um mecanismo de transferência de recursos que possui a capacidade de se reproduzir no tempo.

> (...) nos países chamados "em desenvolvimento" (...) a dívida tornou-se uma força formidável que permitiu que se impusessem políticas ditas de ajuste estrutural e se inicia sem processos de desindustrialização em muitos deles. (...) A dívida levou a um forte crescimento da dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia (CHESNAIS, 2005, p. 40)

Mas foi a partir da década de 1980, com a liberalização e desregulamentação de 1979-81, que se criou o ambiente mundializado ao sistema de finanças como conhecemos hoje, ou seja, uma estrutura interconectada internacionalmente (por meio dos operadores financeiros) e a implementação de políticas macroeconômicas pautadas pelo financiamento dos déficits pela emissão de títulos negociáveis, permitindo a expansão dos mercados financeiros. (CHESNAIS, 2005)

> Ela (dívida pública) é o pilar do poder das instituições que centralizam o capital portador de juros. Em seguida, a dívida pública gera pressões fiscais fortes sobre as rendas menores e com menor mobilidade, austeridade orçamentária e paralisia das despesas públicas. (CHESNAIS, 2005, p.42)

Observamos nesse processo a consolidação de um modelo mundializado, composto por três elementos principais, quais sejam: a *desregulamentação* ou liberalização monetária ou financeira, a *descompartimentalização* dos mercados financeiros nacionais e a *desintermediação*, a saber, a

abertura das operações de empréstimos, antes reservadas aos bancos, a todo o tipo de investidor institucional. (CHESNAIS, 2005)

Essa transição bancária, aponta para uma configuração atual do tipo "conglomerado de serviços financeiros"[72], e resulta em ambiente global que pode ser descrito como: "*massa de riqueza a circular, nacional e internacionalmente, em magnitudes desproporcionais às necessidades de financiamento da produção e circulação de bens e serviços"* (Braga, 1997, p.206) e que personifica o "*mercado":*

> A personificação dos "mercados" (seu antropomorfismo) não é trivial. Exprime, simultaneamente, ao menos três dimensões do poderoso crescimento da finança. A primeira concerne ao movimento de autonomia relativa da esfera financeira em relação à produção, mas sobretudo em face da capacidade de intervenção das autoridades monetárias. A segunda relaciona-se ao caráter fetiche, perfeitamente mistificador, dos "valores" criados pelos mercados financeiros. A terceira remete ao fato de que são os operadores que delimitam os contornos da mundialização financeira e decidem quais agentes econômicos, pertencentes a quais países e em quais tipos de transações, participarão. (CHESNAIS, 2005, p. 45)

Essa tendência, como apresenta BRAGA (1997), de que o dinheiro faça o caminho das finanças e não da produção é resultado da concretização de seu conceito e das decisões competitivas e efetivas dos "agentes" desse circuito e, nesse caso específico, podemos destacar a relação entre Estado e Mercado (BRAGA, 1997).

> Relacionada a essa dinâmica, insistimos, está a transformação das finanças públicas em reféns ao ponto de lhes reduzir sensivelmente a capacidade de promover o gasto autônomo dinamizador do investimento, da renda e do emprego; de tornar financeirizada a dívida pública que, como tal, sanciona os ganhos financeiros privados e amplia a financeirização geral dos mercados. (Braga, 1997, p.238)

Mas, curiosamente, para além dessa arquitetura complexa construída ao longo das últimas décadas, o que temos observado na prática é um quadro econômico e social bastante contraditório. Isso porque, se podemos considerar exitosa a efetivação da difusão desse modelo neoliberal mundo a fora, podemos, ao mesmo tempo, observar o impacto negativo no cotidiano das cidades e de sua população, caracterizados por ciclos de crescimento acelerado e longos períodos de recessão.

Esse cenário paradoxal/contraditório, conforme defendido por HARVEY (2008), sustenta-se por dois motivos. Em primeiro lugar, porque a dinâmica do desenvolvimento desigual intensificou-se em escala global trazendo, ainda que por breve período, resultados exitosos no crescimento econômico em certos territórios. Como consequência, essas experiências tornam-se referências e sustentam a agenda proposta pelo neoliberalismo em detrimento dos fracassos e dos impactos gerados na grande maioria dos países. Em segundo lugar, o êxito alcançado pela implementação da agenda neoliberal tem seus impactos positivos do ponto de vista da classe dominante. Somada a

72 Que virá a ser sancionada com a aprovação, no Congresso Americano, do Financial Services Competitiveness Act, inicialmente formulado em 1995. (Braga, 1997, p.205).

isso, a relação próxima entre mídia e os interesses da classe dominante, permite arranjo propicio à divulgação dos alcances das agendas adotadas. Nota-se, porém, que o discurso do fracasso da agenda estabelecida é reiteradamente sustentado pelo argumento da incapacidade do Estado em promover arranjo institucional competitivo, sendo considerados casos particulares "por falta de vigor competitivo ou deficiências pessoais, culturais e políticas" (Harvey, 2008, p169).

No caso da América Latina, HARVEY (2008) reforça que o neoliberalismo produziu ou estagnação ou surtos de crescimento seguidos por colapso econômico, demonstrando historicamente que o resultado dessa agenda foi de perda social e, também, econômica, uma vez que considerado a que custo conseguiram-se a redução e o controle da inflação nos países dessa região.

Dediquemo-nos um pouco a mostrar quais são alguns dos custos (sociais) que permitiram a ascensão das finanças e dos serviços financeiros nesse período, os quais compõem o conceito trazido por HARVEY (2008) de "*acumulação por espoliação"* e se agrupam sob quatro elementos: **1. Privatização e mercadificação**: como estratégia de atuação, o processo de privatização de ativos públicos tem sido um dos métodos com maior adesão mundial. Esse processo tem como principal objetivo a ampliação do campo de penetração do mercado e, no caso da utilidade pública, trata-se de amplo território de expansão, afinal, moradia, educação, assistência à saúde, previdência, etc., são necessidades básicas para qualquer cidadão. **2. Financialização**: a intensificação e o crescimento sobre quase todo o território global das finanças, desde a década de 1980, a partir de modelo predatório (não apenas no que diz respeito à exploração do trabalhador, mas também do próprio meio ambiente) e especulativo, mantém padrão de concentração de renda e ampliação das relações de desigualdade. No caso que analisamos, podemos reforçar a relação direta entre essa estratégia e a citada anteriormente, privatização e mercadificação. **3. Administração e manipulação de crises**: esse processo é denunciado por Harvey (2005) como processo criado, ou seja, a administração e manipulação das crises globais é parte de amplo processo de redistribuição de riquezas de países pobres para países ricos e, no caso da América Latina, isso fica bastante evidente. **4. Redistribuição via Estado**: Há de se considerar, ainda, o papel central dos governos centrais na manutenção de dinâmica que permita a acumulação por espoliação, sem incorrer em crises que possam suscitar qualquer revolta social (Harvey, 2008). É fato que neste contexto a "dívida do Terceiro Mundo foi poderosa alavanca que permitiu impor as políticas energéticas de ajuste estrutural, austeridade fiscal, liberalização e privatização" (CHESNAIS, 2005, p.67).

Concomitantemente a essa dinâmica econômica, cada vez mais observamos o crescimento protagonista dos mercados especulativos de imóveis urbanos como mecanismos de acumulação de capital (Harvey, 2008). Isso somado aos elementos apresentados anteriormente, podemos compreender os efeitos da dominância do capital financeiro sobre a cidade e sobre o cotidiano da maior parcela da população das cidades, não sendo possível considerá-la exterioridade ao processo examinado (CHESNAIS, 2005).

A tentativa de se construir uma arquitetura global que permitisse ampliar o território de atuação (mas, garantindo a centralização de sua acumulação) do "mercado" pode ser considerada

exitosa, porém, a justificativa dos benefícios oriundos de tais reestruturações nunca foi alcançada. Como mostra CHESNAIS (2005), esse processo da mundialização financeira sempre foi marcado por sucessivas crises econômicas, resultando em impactos na qualidade de vida de significativa parcela da população mundial. Para além do impacto em parcela da população, sobre suas poupanças (seja pela perda salarial seja pelo comprometimento com créditos imobiliários) consideramos ainda mais grave o impacto no cotidiano da maioria dos cidadãos, consequência das imposições inerentes à essa agenda, como a austeridade fiscal e a privatizações de serviços e direitos.

Ainda que obscurecido pelo discurso hegemônico da incapacidade do Estado na condução dos arranjos necessários ao bom ambiente de desenvolvimento econômico, parece necessário reforçarmos o nosso entendimento de que o Estado é tanto sujeito quanto mecanismo para a implementação da agenda neoliberal e, como consequência, para manutenção dos interesses da classe dominante. No caso brasileiro, pudemos observar ao longo do **Capítulo I** o protagonismo do Estado no setor do desenvolvimento urbano e habitacional e as características da agenda implementada, as quais estabeleciam, a partir de um discurso de enfrentamento à demanda por moradia (ou demanda por crédito habitacional), arranjos legais e institucionais que privilegiavam os interesses econômicos.

> Banco Mundial ("nosso principal objetivo é a redução da pobreza"). Nada disso é muito compatível com as práticas concretas que fundamentam a restauração ou a criação do poder de classe e seus resultados em termos de empobrecimento e degradação ambiental. (HARVEY, 2008, p.189)

> Esse apelo ao universalismo dos direitos é uma faca de dois gumes. Pode e tem condições de ser usado com objetivos progressistas.(...) Mas os objetivos limitados de muitos discursos dos direitos (...) tornam demasiado fácil sua absorção no arcabouço neoliberal (HARVEY, 2008, p.191)

A premência de instalação de agenda política que objetivasse, claramente, o enfrentamento à desigualdade, o crescimento econômico com inclusão e a melhoria da qualidade de vida presente e futura, colocou-se mais atual do que nunca, porém, como HARVEY (2008) cuidadosamente alerta, uma agenda de direitos sociais deve ser pensada de forma a não permitir espaço para que seja apropriada pelo discurso hegemônico, de predominância dos interesses de "mercado", inviabilizando suas possibilidades de se tornar progressista.

> Fazer que esses direitos tenham pleno vigor constituiria um enorme problema para o neoliberalismo e à taxa de lucros implicaria uma revolução de enorme relevância para as práticas político-econômicas. (HARVEY, 2008, p.195)

Nesse sentido, ao problematizarmos a regularização fundiária de interesse social nos tempos de predomínio da financeirização do urbano, deparamo-nos com os limites da regularização fundiária de interesse social. Isso porque ao defendermos, no caso brasileiro, a implementação de agenda urbana que se sustente (criando a estrutura necessária ao reconhecimento dos direitos) a partir do reconhecimento das razões da desigualdade e de suas características, não podemos desconsiderar

que parte do resultado desse trabalho, principalmente no caso da regularização fundiária, é a retirada de um dos principais obstáculos ao avanço do mercado imobiliário formal para esses territórios irregulares.

2.2 O PAPEL DA CIDADE

Todavia, para além dessa arquitetura global, que se desenhou nas três últimas décadas, para construir e consolidar ambiente propício à expansão do capital financeiro, buscaremos, nessa seção, compreender como se deu a penetração do mercado financeiro na produção das cidades, demonstrando seu papel na manutenção de padrão de urbanização desigual e excludente.

Para tanto, traremos nesta segunda seção ainda os aportes teóricos de Harvey[73], em âmbito internacional, e de Sanfelici[74], em âmbito nacional. A aproximação aos autores, proposta pelo trabalho, estabeleceu-se a partir das inquietudes sobre a penetração dessa dinâmica macroeconômica global nas dinâmicas sociais em escala local, ou seja, como arranjo global materializa-se e interage no padrão de urbanização característico brasileiro?

Parece-nos importante iluminar ao menos dois pontos: (i) a penetração dessa dinâmica na definição de agenda e modo de governar, que Harvey descreve como a transformação da governança urbana no capitalismo tardio e, (ii) o entrelaçamento (entre agentes, processos e estratégias) escalar (escalas espaciais de ação) que Sanfelici demonstra ser o alicerce da intensificação do processo de acumulação na produção das cidades e que tem como resultado o endurecimento da propensão das metrópoles brasileiras para funcionar como espaços voltados, prioritariamente, aos negócios urbanos (Sanfelici, 2015).

Diante do contexto internacional de crises econômicas e sociais, a década de 1980 foi marcada, em parte, pela busca de agenda pública urbana capaz de promover a interrupção da crise e criar mecanismos de retomada de crescimento econômico. Esse processo de transição foi designado por Harvey (2005) como a mudança para o empreendedorismo na governança urbana. Em que pese o próprio autor sinalizar que se trata de movimento que já vinha da década anterior, foi a partir das experiências desse período que observamos o crescimento e a expansão desse modelo "*em construção*".

> Nos anos recentes, em particular, parece haver um consenso geral emergindo em todo o mundo capitalista avançado: os benefícios positivos são obtidos pelas cidades que adotam uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico. (Harvey, 2005, p.165)

73 HARVEY, David. **Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio**. In: HARVEY, David. A produção capitalista do espaço São Paulo. Annablume, 2005. p.161-188.

74 SANFELICI, Daniel. As **escalas de acumulação na produção das cidades**. In: CARLOS, Ana Fani A., VOLOCHKO, Daniel, ALVAREZ, Isabel P. (Org.). A cidade como negócio. São Paulo. Ed. Contexto, 2015. p.121-143.

Consideramos de grande importância o debate trazido por Harvey (2005), uma vez que nos leva a compreender que nesse novo ambiente urbano as relações entre Estado e "mercado" estruturaram-se em modelo de "governança" no qual o governo e a administração urbana tendem a desempenhar papel facilitador e coordenador restando o *poder real de organizar o espaço* a complexo conjunto de forças mobilizadas por diferentes agentes sociais (Harvey, 2005). Reforça ainda o fortalecimento e o protagonismo dos poderes locais opostamente ao enfraquecimento do Estado-Nação.

> Normalmente, o novo empreendedorismo urbano se apóia na parceria público-privada, enfocando o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo econômico imediato. (Harvey, 2005, p.172)

O que vamos observar ao longo das últimas décadas, é a predominância de agenda urbana pautada em ao menos quatro estratégias de atuação (Harvey, 2005) as quais apresentam certa autonomia, uma com as outras, mas permitem o entrelaçamento das ações. Para Harvey (2005), em primeiro lugar está a criação de estruturas institucionais e legais que permitam a ampla competitividade na divisão internacional do trabalho, ou seja, criar ambientes de exploração de vantagens (localização, recursos, etc.) para a produção de bens e serviços. Em segundo lugar, está a escolha pelos investimentos em valorização de regiões urbanas, por meio de projetos estratégicos de cunho cultural e/ou de melhoria física, que permitam alavancar a regeneração urbana. Em terceiro lugar, está "o empreendedorismo também muito influenciado pela luta feroz com respeito à obtenção das atividades de controle e comando referentes às altas finanças, ao governo, à coleta de informações e ao seu processamento" (Harvey, 2005, p.175). Em quarto lugar, a persuasão por meio da redistribuição, pelos governos centrais de superávits.

O que vemos, na prática da produção das cidades, são agendas pautadas no viés empreendedorista das cidades. A busca por criar ambientes favoráveis e atrativos ao mercado (e, claro, investimentos) interfere na dinâmica e na lógica de gestão das cidades.

> Assim, a governança urbana se orientou muito mais pela oferta de um "ambiente favorável aos negócios" (...) para atrair esse capital à cidade. (...) a missão da governança urbana é atrai fluxos de produção, financeiros, e de consumo de alta mobilidade e flexibilidade para seu espaço. O caráter especulativo dos investimentos urbanos deriva da incapacidade de prever
>
> exatamente qual pacote terá ou não sucesso, num mundo de muita instabilidade e volatilidade econômica. (Harvey, 2005, p.178)

A importante crítica que deve ser feita a essa dinâmica promovida pelo empreendedorismo urbano refere-se às implicações na predominância de padrão de urbanização desigual e excludente. Isso porque, conforme apontado por Harvey (2005), em que pese poderem ser identificados alguns casos de sucesso, na maioria das vezes os resultados para a população e seu cotidiano foram de maior empobrecimento, volatilidade da malha urbana e a efemeridade dos benefícios trazidos por

muitos projetos (Harvey, 2005). Isso também está relacionado com o fato desses projetos privilegiarem ações em localidades e não intervirem de fato em territórios, ou seja, o padrão de desenvolvimento proposto tem foco econômico e não de intervenção nas reais necessidades sociais da cidade.

O deslocamento da agenda pública urbana para o viés empreendedor, justificado por meio de imagem física e social das cidades adaptadas para essa finalidade competitiva (Harvey, 2005), demonstra a penetração da lógica financeira na produção das cidades.

No caso brasileiro, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o município teve definidas suas competências[75] e aqui reforçamos dois aspectos importantes, quais sejam: **1.** Legislar sobre assuntos de interesse local e **2.** Autonomia sobre a promoção do ordenamento territorial. Somou-se a esses interesses, delicado cenário de divisão tributária/orçamentária (que nesse estudo não trataremos em profundidade) que fragiliza ainda mais a gestão local, ou seja, podemos considerar que no caso brasileiro, em que pese seja reconhecido o avanço da Constituição em legitimar o município como o ente federado com atribuição e autonomia para legislar sobre seu território, precariamente suas condições financeiras não dão conta de suprir a demanda local. Perfeito cenário para a penetração de agenda urbana pautada na competitividade interurbana.

Essa ascensão do processo de internacionalização do mercado imobiliário, até então de caráter estritamente local (Sanfelici, 2015) foi notada, no Brasil, a partir da década de 1990. Sanfelici (2015) ressalta que a questão não é tanto o ineditismo da presença de capitais internacionais, mas a densidade e regularidade das interações travadas entre investidores globais e os circuitos de valorização do capital nos negócios imobiliários no Brasil (Sanfelici, 2015). As transformações que se sucederam nesse circuito abrangeram as articulações de agentes, processos e forças que operam em diferentes escalas espaciais.

As mudanças de estratégia de diversificação regional (com expansão ainda incipiente) das empresas de construção e incorporação, a criação de fundos de investimento imobiliário e o crescimento de um setor de projetos imobiliários no mercado de edifícios corporativos de alto padrão (Sanfelici, 2015) figuram como importantes características do desenvolvimento do mercado imobiliário da década de 2000 no país.

75 Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Dentre essas características, Sanfelici (2015) ressalta algumas questões importantes a serem consideradas para compreensão do "*modus operandi"* brasileiro[76], uma vez que parece ser pressuposto para a construção de ambiente atrativo de investimentos privados, a mediação fundamental de instituições (estatais e não estatais), convenções, normas, rotinas e redes de cooperação que permitem enraizar social e territorialmente as transações econômicas. (Sanfelici, 2015).

> Em primeiro lugar, é preciso frisar que a influência dos investidores financeiros sobre mercado imobiliário brasileiro se manifesta, prioritariamente, no âmbito da oferta imobiliária (e menos da demanda): é (...) através do poder acionário exercido, (...) sobre os grupos empresariais do setor imobiliário. (Sanfelici, 2015, p.127)
>
> Em segundo lugar, e de modo relacionado, o circuito financeiro habitacional no Brasil continua tendo como agentes fundamentais os bancos públicos e privados, que funcionam em um modelo de credito não securitizado. (Sanfelici, 2015, p.128)
>
> As mudanças macroeconômicas observadas no primeiro governo Lula (2003-2006), bem como a política de estímulo ao financiamento habitacional representada pelo Minha Casa Minha Vida a partir de 2009, foram determinantes para a elevação do volume do crédito concedido. (Sanfelici, 2015, p.131)

Entretanto, como observado no caso brasileiro, Sanfelici (2015) apresenta as contradições que envolvem as relações estabelecidas nesse cenário, a partir do olhar do processo de coordenação econômica. Em caso como:

> (...) a ênfase inicial dos mercados financeiros na dimensão dos bancos de terrenos (*landbanks*[77]*)* levou algumas incorporadoras a uma corrida em busca de terrenos urbanos que, ao que tudo indica, contribuiu para o início da elevação dos preços de imóveis no Brasil (Sanfelici, 2015, p.134-135)
>
> A constituição de grandes bancos de terrenos, por exemplo, imobilizou o capital das incorporadoras em ativos pouco líquidos. (...) Como era previsível, a expansão precipitada para outros mercados e multiplicação de megaprojetos (...) não sem deixar marcas no espaço das cidades (Sanfelici, 2015, p.135)

Contradições essas que evidenciam tanto os desencontros entre os horizontes espaciais e temporais, característicos do processo de acumulação, quanto se manifestam no âmbito das relações travadas entre as escalas nacional e local de acumulação. (Sanfelici, 2015)

Nesse sentido, ao analisarmos o caso de São Bernardo observamos a intenção do município de implementar agenda, no setor habitacional, que buscasse enfrentar de fato o déficit habitacional local em contraposição a agenda neoliberalizante, isso porque as principais ações estavam

76 Segundo Sanfelici, "uma nova matriz de relações entre agentes econômicos que operam em diferentes escalas especiais". Sanfelici, 2015, p.128.

77 Assim aconteceu nos primeiros meses após a abertura de capital, quando o tamanho do banco de terrenos das empresas tornou-se o critério privilegiado para a formação de expectativas acerca de seu potencial de crescimento. Esse parâmetro foi em breve substituído (...) empresas que apresentassem planos de expansão de lançamentos mais robustos (Sanfelici, 2015, p.134).

estruturadas no Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (principal instrumento da política habitacional brasileira) o qual foi desenvolvido em processo participativo e pactuado com a sociedade civil, por meio de audiências públicas. Ao observarmos a complexa estrutura institucional e legal notamos que para além de iniciativa de boas intenções há de fato viés progressista, mas é preciso compreender que as relações que se estruturam nessa dinâmica do empreendedorismo urbano, apresentado por Harvey, vão além das relações abrangidas pelos programas de habitação e, ainda, a autonomia que o "mercado" tem nesse contexto urbano exacerba os limites da atuação a que se propôs o município.

> De fato, à medida que a concorrência interurbana se torna maior, quase certamente acionará um "poder coercitivo externo" sobre as cidades, aproximando-as mais da disciplina e da lógica do desenvolvimento capitalista. (...) A evidência relativa à reprodução em série de formas similares de renovação urbana é muito grande, e as razões subjacentes são dignas de notas. (Harvey, 2005, p.177)

A exterioridade cada vez mais evidente dos atores sobre a produção direta de projetos e programas, ou seja, a interferência na dinâmica econômica sobre o urbano, por meio de arranjos legais e financeiros, mas distante, de certa forma, do desenho da política pública no setor urbano-habitacional. Em que pese podermos observar o protagonismo de projetos especiais (conceito de "*best practices*") podemos considerar pontual a sua atuação, ou seja, no caso da regularização fundiária, essa dinâmica macroeconômica do capital ainda não havia penetrado no desenho da política de regularização fundiária de interesse social[78]. Até então, a estrutura institucional atendia, em grande parte, à realidade das cidades brasileiras, bem como convergia com a defesa histórica de movimentos sociais pela reforma urbana.

2.3 AJUSTE FISCAL NO BRASIL E A RESTRIÇÃO PERMANENTE DE INVESTIMENTOS – IMPACTOS EM UM PAÍS COM DÉFICIT CRÔNICO DE INFRAESTRUTURA

> A escolha do endividamento no lugar dos impostos como modo de financiamento das despesas públicas tem com certeza profundas raízes sociais (CHESNAIS, 2005, p.24)

78 Em 22 de dezembro de 2016, foi editada a Medida Provisória nº 759/16, a qual dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, revogando dentre importantes diplomas legais, o capítulo III da Lei Federal nº 11.977/09, o qual dispunha sobre a regularização fundiária urbana.

A edição da referida MP 759/16, está sendo considerada um retrocesso histórico no âmbito do desenvolvimento social, urbano e agrário Trata-se de um ato institucional do executivo sem prévia consulta ou diálogo público, sem entrar no mérito da Medida Provisória, a qual apresenta diversos problemas como deficiência de técnicas jurídicas, inconstitucionalidade e coerência com o processo democrático brasileiro, dentre outros, reforçamos aqui apenas o viés mercantilista da MP, uma vez que essa traz como princípios: competitividade, sustentabilidade econômica, social e ambiental, ordenação territorial, eficiência energética e complexidade funcional, buscando que o solo se ocupe de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional. (Parágrafo único, artigo 8º), negligenciando as diretrizes nacionais do desenvolvimento, consolidadas pelo Estatuto da Cidade.

Pudemos observar até aqui importantes aspectos sobre a relação “cidade & capital financeiro” nos dias atuais. De forma ainda preliminar, talvez seja possível problematizar que os arranjos (descritos pelos autores estudados) construídos nessa dinâmica macroeconômica global criou relação de interdependência, ou seja, assim como o “capital” criou certa dependência das cidades para a realização de seu ciclo de produção e acumulação, as cidades tornam-se cada vez mais dependente desta “exterioridade” para sua consecução. Buscaremos compreender, nas duas próximas seções, o impacto de uma agenda de austeridade fiscal na dinâmica social e urbana. Desta forma, na presente seção, Bastos[79] (2015) auxilia-nos a compreender de que forma essa agenda torna-se argumento que se perpetua em nossa história (política e econômica) recente e quais as fragilidades dessa política macroeconômica em economias como a brasileira.

De forma sucinta, Bastos (2015) mostra que a proposta defendida pelo neoliberalismo é pautada pelos mecanismos de controle da inflação, de corte de gastos públicos e enxugamento do Estado (com redução e transferências de bens e serviços públicos), de rebaixamento dos salários (por meio da adoção de mecanismos de desregulamentação do mercado de trabalho) e da abertura comercial (com a deslocalização produtiva para os países periféricos). Para tanto, fez-se necessário, que essa agenda fosse, e ainda seja, difundida e implementada em escala global, ou seja, era preciso criar uma ideia hegemônica de que tais mecanismos suscitariam tanto o desenvolvimento quanto o crescimento econômico. E, desta forma, o controle dos meios de produção e comunicação (importante veículo de difusão das idéias defendidas. Tendo como principais instrumentos, além dos meios tradicionais, diversos agentes políticos e intelectuais) são essenciais para consolidação dessa agenda em âmbito global (Bastos, 2015, p.3)

Como já vimos na primeira seção, a agenda da austeridade fiscal revela a relação intrínseca entre o Estado e os agentes financeiros na criação de condições favoráveis à expansão do capital. Historicamente, as primeiras experiências na implementação de agenda neoliberal ocorreram na década de 1970 em alguns países da América Latina (Chile, Argentina, Uruguai e Peru) durante o período de ditaduras militares, mas foi apenas na década seguinte que o modelo foi mundialmente difundido, a partir dos governos de Ronald Reagen nos EUA e Margaret Thatcher na Grã-Bretanha e acompanhados pelas instituições econômicas multilaterais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. (Bastos, 2015, p.2-3)

> Região por região, a crise financeira é a parteira do neoliberalismo e de sua extensão globalizante. (...) um círculo vicioso que pode estar levando, hoje, a um estado de austeridade permanente de caráter global. (Bastos, 2015, p.5)

Propomos, nessa discussão, apresentar as características e impactos da política de austeridade fiscal a partir de 2000, pois entendemos que foi nesse período que tivemos um cenário

79 BASTOS, Pedro P.Z. Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. In: Texto para Discussão. Campinas. IE/Unicamp, 2015. p.01-80.

político, econômico e social que demonstrava a complexidade e os limites com os quais depara-se uma agenda pública que se propõe a inverter a lógica dominante. Isso porque, se por um lado, nesse período, pudemos observar forte mobilização social, consequência das décadas anteriores de forte estagnação econômica e aumento das condições de precariedade urbana (a qual representa forte impacto sobre a qualidade de vida de ampla maioria da população que depende do amparo estatal para sua sobrevivência cotidiana), resultando em período de sucessivas eleições de governos de esquerda na América Latina, por outro lado ainda que fosse possível observar certa inflexão da agenda pública frente à pauta neoliberalizante, foi possível identificar alguns aspectos que demonstram a perpetuação de parte dessa agenda. (Bastos, 2015, p. 15-16)

> O agravamento do desemprego e da marginalidade (...), refuta a visão convencional a respeito da superioridade do modelo neoliberal. (Bastos, 2015, p.23)

No caso brasileiro, durante os dois mandatos do Presidente Lula (2003-2010) pudemos observar essa relação conflituosa entre a inflexão das diretrizes para investimento público e a permanência (em menor volume) da influência do "mercado" sobre algumas políticas.

> No programa do PT em 2002 os temas principais da corrente social-desenvolvimentista[80] foram: 1. Formação de um mercado interno de massa por meio da redistribuição de renda para as camadas menos favorecidas da população, através do apoio às lutas salariais, (...) a políticas sociais e à construção de infraestrutura social; 2. Reindustrialização, (...) as duas linhas de ação se reforçariam (Bastos, 2015, p. 53-54)

De acordo com Bastos (2015), a política macroeconômica implementada permitiu iniciar a expansão não tendo mais como estímulo a "fada da credibilidade" de austeridade, mas sim, em um primeiro momento os investimentos e o consumo privado reagiram frente a expansão das exportações, em função de conjuntura mundial de recuperação econômica e, em seguida, acompanharam a massa salarial, as transferências sociais e o crédito consignado (Carneiro, 2010; Serrano; Summa, 2012; Bielschowsky et al.,2014; Medeiros, 2015, citados por Bastos, 2015, p.40). Como Bastos (2015) aponta, Lula cometeu três 'heresias' frente à agenda neoliberal, quais sejam:

> Primeiro, vetou novas privatizações e, ao contrário, buscou restaurar a capacidade de investimento das empresas estatais, particularmente no setor petroleiro, gás e energia elétrica. Na segunda heresia, também contra a prática da frente neoliberal durante o governo FHC, o governo Lula restaurou o papel ativo dos bancos públicos para execução de políticas de desenvolvimento produtivo e expansão do mercado interno. Terceiro, o

80 A visão Social-Desenvolvimentista, (...) tem uma visão crítica da globalização neoliberal e da inserção estrutural da economia brasileira nela, desde a década de 1990. Considera-se que a estrutura produtiva, a capacitação tecnológica e o potencial de centralização financeira da economia brasileira são caracterizados por um atraso relativo de ordem estrutural, ou seja, que não pode ser corrigido com políticas macroeconômicas e preços relativos adequados. (...). determinantes histórico-estruturais como o controle dos ramos líderes da indústria nacional, a excessiva concentração da propriedade e da renda e vários limites à coordenação estatal explicam o retardo brasileiro. Por isso, se defende um perfil de intervenção estatal mais estruturante, que não se reduz à política macroeconômica e conta com políticas setoriais e mesmo empresas estatais e encomendas governamentais, além de políticas para induzir a transferência de tecnologias por parte das corporações multinacionais. (...) a expansão do mercado interno é, de modo histórico-estrutural, a principal fonte de demanda para economia brasileira. (Bastos, 2015, p.53)

> crescimento do mercado interno de massas foi apoiado pela política salarial, trabalhista e social que, respectivamente: 1. Elevou o salário mínimo real em 70% entre 2004 e 2014 (...), 2. Fortaleceu sindicatos e exigiu a formalização do emprego (...), 3. Ampliou o conjunto de transferências sociais, notadamente o Bolsa Família e o bônus salarial, e recuperou o gasto na oferta de serviços públicos (Castro, 2012; Barbosa, 2013; Pochmann, 2013, 2014) (Bastos, 2015, p.39-40)

Essa conjuntura macroeconômica brasileira, foi, de certa forma, protegida do processo de crise e estagnação da economia mundial, em parte pela aposta na composição dos investimentos públicos daquele período e também pelo bom desempenho das commodities, mas é preciso ressaltar que o período pós 2008 foi de certa tensão sobre os impactos da crise financeira internacional sobre a economia brasileira. Em consequência dessas inquietudes, entre 2009 e 2011 travou-se debate sobre os rumos da economia e as ações pós retomada do crescimento, sendo identificadas por Bastos (2015) duas agendas ou campos de debate, quais sejam: "desenvolvimentismo exportador do setor privado" e "desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado".

> No Brasil de Lula, por exemplo, é difícil negar que a política monetária e o aprofundamento da liberalização financeira expressaram o poder do capital bancário e de técnicos neoliberais, enquanto o retorno do planejamento setorial e o reforço da política social manifestaram a influência de grupos sociais e políticos que mobilizam diferentes concepções de desenvolvimento econômico e social (Morais; Saad, 2011; Bastos, 2012, citados por Bastos, 2015, p.52)

Esse contexto de debate remete-nos à necessidade de compreender que o Estado no capitalismo tem autonomia relativa e não absoluta. Isso significa que é necessário observar e compreender as decisões públicas tomadas em contexto de dominação capitalista e reconhecer que essa condição restringe a conjunto de possibilidades de atuação frente à crise que se depara o Estado (Bastos, 2015). Essa ressalva reforça ainda mais a defesa de que ao tratarmos de diagnosticar ou analisar uma política pública, é importante compreendermos a influência dos agentes envolvidos, demonstrando a complexidade dos arranjos políticos e dos conflitos que se apresentam como inerentes ao sistema capitalista.

No caso do urbano, parece possível propor problematização sobre as políticas públicas propostas para o desenvolvimento urbano e habitacional no âmbito de sua estrutura programática e sua implementação. Como apontado no **Capítulo I**, desde 2003, com a criação do MCidades pudemos observar a promoção de agenda pública na consecução de programas voltados ao enfrentamento das precárias condições urbanas e habitacionais de nossas cidades, mas se por um lado é notável o avanço e o caráter progressistas dos programas adotados (Urbanização de Favelas, Desenvolvimento Institucional, Regularização Fundiária, Mobilidade Urbana, Saneamento Ambiental, etc.) por outro lado, é evidente a vinculação com política econômica de caráter social-desenvolvimentista com algumas feições neodesenvolvimentista. Essa matriz econômica não rompeu com as marcas de nossa sociedade patriarcal e privatista (MARICATO, 2011).

Essa relação conflituosa expressou-se nos discursos de defesa das agendas apresentadas pelos diferentes campos de debate. Bastos (2015) apresenta, de forma clara, o debate no qual, se por um lado observamos a intensificação da defesa do campo, "desenvolvimentismo exportador do setor privado", a partir de discurso que prega estilo de desenvolvimento capitalista alavancado pelas exportações industriais e desprezando o apoio estatal direto. Por outro lado, veremos a corrente de defesa do "desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado" realizar diagnóstico sobre o esgotamento do dinamismo do consumo de bens duráveis e dos investimentos induzidos para atendê-los, por dois motivos:

> Primeiro, porque os bens duráveis acessíveis às novas camadas sociais (...) têm um valor alto em relação à renda média do trabalho e eram financiadas com dívidas de parcelamento de médio e longo prazo, o que posterga novas decisões de compra. Segundo, porque os investimentos induzidos têm descontinuidades técnicas de escala produtiva que implicam ampla criação de capacidade ociosa o que posterga novas decisões de investimento. (Bastos, 2015, p.54)

Como proposto, colocavam três frentes de atuação e traziam, como pressuposto, a necessidade de ampliar a intervenção estatal. Como aponta Bastos (2015):

> (...) a primeira frente era a infraestrutura econômica e social, fundamental (...). A segunda frente era exploração de recursos naturais, particularmente no setor de petróleo e gás. A terceira era o estímulo ao setor nacional de máquinas e equipamentos para atender aos investimentos nas outras frentes. (Bastos, 2015, p.54)

A partir de 2011 e ao longo do período em que a presidenta Dilma Rousseff esteve presidindo o país, vimos o distanciamento paulatino da agenda defendida pelo social-desenvolvimentista e a intensificação de agenda macroeconômica de caráter neodesenvolvimentista, culminando, em 2014, com "virada à direita" a partir da adoção de discurso em defesa da austeridade fiscal como resposta rápida para confiança empresarial e retomada dos investimentos privados (Bastos, 2015).

Bastos (2015) descreve e analisa criticamente as decisões políticas tomadas por Dilma Rousseff enquanto esteve à frente da presidência da república, demonstrando o crescimento e fortalecimento do discurso novo-desenvolvimentista, os interesses por traz das agendas propostas e os equívocos da implementação do governo dessa agenda econômica.

> Qual a base política e social da crítica neoliberal à política econômica do governo? (...) É por isso que é central ao programa neoliberal o tema da integração nas cadeias globais de valor, não por meio de políticas industriais e comerciais ativas, mas facilitando transações através de acordos bilaterais OMC-*plus* que criam um "ambiente de negócios" adequado, ou seja, que avançam no processo de normatização e disciplinamento da política econômica nacional e abrem novas esferas de atuação para o capital estrangeiro. (Bastos, 2015, p.66)

Dentre os argumentos críticos apresentados por Bastos (2015) trazemos para nossa discussão os impactos sobre essa agenda no cotidiano da população urbana, buscando, ao aproximar esses temas, compreender de que forma esse processo resulta no que Harvey (2008) chamou de "*acumulação por espoliação*". Isso porque, como já apresentamos ao longo do **Capítulo I** e na segunda seção deste capítulo, o padrão de desenvolvimento urbano brasileiro materializa, de certa forma, as relações sociais e econômicas em um país capitalista periférico. Como bem sintetiza Bastos:

> Por que a fixação do discurso conservador nos "custos trabalhistas" (...)? Para dar uma ideia dos preconceitos envolvidos na questão, empresários já manifestaram a opinião que o Bolsa Família reduz procura por empregos e dificulta a contratação (...) intelectuais (...) culpam os aumentos salariais e os gastos sociais, equivocadamente, como o motivo da desaceleração do investimento privado e da redução da "poupança" (Bastos, 2015, p.66-67)

Diante desse discurso, é necessário reforçarmos que outros fatores impactaram significativamente as condições da população, como, por exemplo, o acelerado crescimento (patamares estratosféricos) dos valores da terra, como resultado de processo predatório de especulação imobiliária que traz como consequência imediata a valorização dos imóveis e dos alugueis. Ainda neste caso, cabe reforçar o impacto da prioridade de crédito à produção e não à demanda. Ainda que se tenha investido de forma pioneira no atendimento às famílias com menos de 3 salários mínimos o grande volume de crédito para a construção civil para os demais mercados evidencia intenção de política econômica e não habitacional.

> O custo de aluguéis aumentou muito mais que os salários por conta da especulação imobiliária estimulada pela forte expansão dos investimentos privados e dos subsídios públicos para o setor (Maricato, 2013), ou seja, a especulação imobiliária pode ser mais importante para o aumento do "custo Brasil" do que os salários. (Bastos, 2015, p.69)

Quais as perspectivas possíveis frente a esse cenário? Para Bastos (2017) seriam quatro as frentes de atuação: **(i)** pela desmontagem das desonerações; **(ii)** redução dos subsídios; **(iii)** o aumento da arrecadação trazido pela recuperação do crescimento, e **(iv)** reforma tributária que ampliasse a justiça fiscal. (Bastos, 2015)

É considerando a necessidade de permanência e ampliação dos investimentos públicos que podemos considerar a manutenção da agenda política de investimentos que permitam ampliar a oferta de emprego, de infraestrutura, de moradia, de educação, saúde e políticas de transferência de renda é o caminho para a redução das precariedades urbanas e para o enfrentamento dessa luta social.

> Ao centrar em infraestrutura urbana e gestão de recursos hídricos, o governo federal também pode mitigar o corte do investimento de estados e municípios que é resultado quase automático da recessão.

> Como, ainda assim, o investimento pode não reagir com a urgência necessária, o gasto social em saúde, educação e habitação, assim como as transferências, precisam aumentar.
>
> Se quiser ter alguma chance de abreviar a impopularidade e o fracasso do ajuste, não pode escapar ao clamor de sua antiga base social e ampliá-la com a bandeira da justiça tributária. Austeridade: para quem pode pagá-la. (Bastos, 2015, p.79)

2.4 PAPEL DAS AGENDAS DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS DE FOMENTO E DESENVOLVIMENTO

Nesta quarta e última seção, propomos um panorama sobre as atuais agendas propostas pelos bancos internacionais de fomento e desenvolvimento para o setor de desenvolvimento urbano e habitacional. Somar-se-á a esse panorama, a elaboração de análise crítica sobre essas agendas a partir de autores que estudaram casos de países com características semelhantes às brasileiras e que construíram importante arcabouço crítico a tais propostas.

Buscaremos identificar argumentos, nessa bibliografia, que nos respalde na construção de questões acerca do papel da propriedade e da posse na atual configuração urbana e, assim, permita-nos problematizar o lugar da regularização fundiária em tempos de financeirização do urbano.

Conforme apresentamos no **Capítulo I**, a nova ordem jurídico-urbanística nacional tem sido sistematicamente ampliada sobre aspectos variados da questão urbana (Fernandes, 2009), seja pela promulgação de novas Leis (Federal, Estadual e Municipal), pela estruturação institucional, seja por novas iniciativas de políticas públicas voltadas tanto à prevenção quanto ao enfrentamento dos passivos das áreas urbanas (precariedade, inadequações e irregularidade – infraestrutura e moradia), mas em que pese ter havido avanços no âmbito do reconhecimento dos direitos sociais bem como na construção de arcabouço jurídico importante para sua sustentação, deve-se lembrar que a natureza da ordem jurídica em vigor ainda traz visão individualista, patrimonialista e excludente (Fernandes, 2006).

> É relevante apontar o fato de que os instrumentos aptos a operarem a política urbana (aqueles já estabelecidos ou que foram regulados pelo Estatuto da Cidade) por si só não têm o poder de solucionar todas as questões que se apresentam cotidianamente ao gestor público ou ao cidadão. Não obstante, há um pano de fundo importante, político, cultural, econômico e social, que deve ser levado em conta e com o qual a política urbana, na sua concepção e principalmente na gestão, deve dialogar. (Uemura, 2007, p105)

Para além da questão jurídica, ações na área urbano-habitacional, integradas à regularização fundiária, têm merecido destaque no cenário nacional e o enfrentamento à irregularidade tem aparecido, recentemente, com maior frequência na agenda das administrações públicas. E, nesse sentido, reforçamos a importância do conjunto de experiências brasileiras na regularização fundiária de interesse social, seja no âmbito da implementação de programas e ações, seja no conteúdo das

discussões propostas pelos movimentos sociais e debates acadêmicos, contribuindo para a construção do entendimento acerca das dimensões que compõem a regularização fundiária culminando com a consolidação do conceito de regularização fundiária de interesse social, o qual foi sistematizado por meio da Lei Federal nº 11.977/2009:

> Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Lei Federal nº 11.977/09)

Isso permite-nos afirmar que o Brasil consolidou a compreensão da abrangência do assunto, explicitando a sua intrínseca relação com complexos arranjos institucionais, sociais e legais com as demais dimensões que compõem a cidade. Para além do tratamento jurídico, a regularização fundiária deve dialogar diretamente com as questões urbanísticas, sociais e ambientais, ou seja, é inerente à sua "razão de ser" o amplo diálogo com "*a cidade*".

Concomitante a esse processo brasileiro, observaram-se mudanças estruturais nas diretrizes e tratamento dessa temática em outras instituições e/ou órgãos internacionais, com intuito de promover ações de enfrentamento ao passivo urbano das cidades que, nas mais diferentes correntes ideológicas, apontam o quadro de precariedade urbano-habitacional e irregularidade fundiária como alguns dos principais elementos desse passivo. Diante desse contexto de reconhecimento internacional do diagnóstico das condições das cidades e de sua população, observamos a transformação e aproximação de diferentes discursos de que para que o crescimento econômico global seja sustentável é necessário considerar essa realidade bem como enfrentá-la[81].

Nesse contexto, podemos considerar que a regularização fundiária tem sido tratada e discutida por diferentes aspectos, o que provoca algumas reflexões sobre o que é e para quem é a Regularização Fundiária de Interesse Social; Quem se beneficia da Regularização Fundiária de Interesse Social e, ainda, se a regularização fundiária pode ser caracterizada por pluralismo de interesses ou por interesses antagônicos.

Como pano de fundo dessa discussão não podemos deixar de iluminar um dos principais elementos dos conflitos urbanos: a terra. Nesse sentido, observar as diferentes compreensões, proposições e defesas de política pública, como a da regularização fundiária de interesse social, coloca-se como importante movimento para compreensão daquilo que entendemos ser o cerne da discussão: da terra como valor de uso versus terra como valor de troca.

Assim como novas políticas públicas e arranjos institucionais reestruturados (com a criação de ministério, secretarias e departamentos nos diversos níveis de governo voltados à questão urbana e habitacional), ampliaram-se também estudos e pesquisas, em âmbito nacional e internacional,

81 Diante de Meirelles, diretora do FMI afirma que prioridade deve ser combate à desigualdade. http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38670576, acesso 06/02/2017.

tendo como objeto planos, programas e projetos de regularização fundiária, "*buscando compreender os papéis dos sujeitos no quadro da acumulação de sua base técnica e fundiária e as relações do setor com o poder político*"[82].

Conforme destaca FERNADES (2006), em âmbito global podemos observar duas correntes ideológicas, divergentes ou até mesmo antagônicas, que têm subsidiado tanto discursos como agendas públicas nessa área. Para a ONU Habitat os programas de regularização e/ou legalização devem ter como principal objetivo o reconhecimento e a segurança do direito social de moradia. Em contraponto a essa visão, o Banco Mundial defende o direito de propriedade individual e a homogeneização dos sistemas jurídicos nacionais. Para o Banco Mundial são prementes ações que removam os obstáculos à circulação global do capital imobiliário internacional[83].

Recentemente, em 2016, quando da Conferência das Nações Unidas sobre habitação e desenvolvimento urbano sustentável – HABITAT III, em Quito/Peru, a carta de recomendações para a "Nova Agenda Urbana" incorporou o conceito da função social da propriedade. Trata-se de importante conquista dos movimentos sociais e demais atores que trabalham na defesa dos direitos humanos e na crítica ao crescimento das desigualdades sociais e econômicas em contraposição ao avanço do capital. O documento está estruturado de forma a consolidar o "Plan de aplicación de Quito para La Nueva Agenda Urbana" (HABITAT III), a partir da apresentação dos ideais comuns, princípios e compromissos com a bandeira do compromisso de transformação em prol do desenvolvimento urbano sustentável.

Assim como tratado no "Plan de aplicación", chama-nos a atenção o crescimento no tratamento de questões fundiárias a partir do conceito de "*governança da terra ou governança fundiária*" e que tem o Banco Mundial como importante articulador. Em 2014, foi consolidado relatório sobre o estudo desenvolvido entre os anos de 2012 e 2013, a partir da temática da governança da terra no Brasil, conduzido pelo Banco Mundial.

O resultado do diagnóstico é surpreendente. Isso porque, ao tratar do tema da questão fundiária a partir da "governança fundiária" no cenário brasileiro, podemos considerar que os pontos apresentados corroboram os avanços e as conquistas a partir da agenda nacional, reconhecendo a importância tanto dos marcos regulatórios recentes como dos investimentos públicos no setor. Ainda assim, apresentam críticas, de certa forma contundentes, em alguns aspectos que reforçamos aqui: **(i)** a existência de grandes áreas de terras devolutas; **(ii)** limitações das informações registradas; **(iii)** ausência de registro oficial integrado de terras públicas e privadas; **(iv)** baixos níveis de tributação das propriedades; **(v)** desconexão entre a oferta de terras urbanas, planejamento do uso da terra e regularização, por um lado, e da demanda, por outro lado; **(vi)** governança negligente de florestas e da aquisição de terras em larga escala. (Banco Mundial, 2014, p. 71).

82 MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana brasileira**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

83 FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. Editora PUC Minas Virtual.

Para além dessas questões, parece necessário observar que embora tenha sido trabalho executado com a participação de alguns segmentos institucionais, tal trabalho não contou com processo de amplo debate, seja em cumprimento de uma das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, seja na busca de promover a publicização do estudo.

De certa forma, tal relatório apresenta-nos interessante ponto de vista sobre a avaliação de todas as ações promovidas desde 2003, a partir de concepções conceituais diferentes das que sustentam tal agenda, ou seja, evidencia ainda mais a complexidade dessa temática na abrangência de relações e interesses. Seja plural ou antagônico, trata-se de campo de luta social, que demanda a constante mobilização social (movimentos sociais, acadêmicos, profissionais, instituições, etc.) no acompanhamento, monitoramento e controle sobre essas ações.

Consoante a essa diretriz do Banco Mundial, reverbera-se intensamente as ideias apresentadas pelo economista peruano Hernando de Soto. Sua teoria ganhou espaço nas discussões em âmbito internacional, bem como na elaboração de políticas públicas mundo a fora, e no Brasil.

Hernando De Soto realizou em 2001 pesquisa em cerca de 179 países em desenvolvimento[84], identificando e mensurando as causas e características da precariedade e irregularidade, tanto do uso como da ocupação, nesses territórios. Com base em tal diagnóstico e em seus resultados o autor desenvolveu uma linha argumentativa com o intuito de demonstrar um caminho conversor para tais condições. Para além do território, De Soto vincula a irregularidade ao "subdesenvolvimento" das sociedades não Ocidentais, ou ao não funcionamento pleno do capitalismo nesses países. Sua argumentação busca construir representação do papel da titularização e do registro oficial dos contratos e títulos de propriedade como importante instrumento no processo de transformação das sociedades em desenvolvimento a uma sociedade capitalista avançada, como a Ocidental. A ideia de De Soto está centrada na afirmação de que a ilegalidade (moradias, atividades comerciais, etc) não pode nem deve ser vista como problema, mas sim, como solução para a pobreza. De Soto exalta que essa extralegalidade tem acumulado grande capital, algo em torno de trilhões de dólares, mas a não integração ao sistema formal de propriedade inviabiliza a possibilidade de fixação do capital, pela propriedade e, assim, de trazê-lo à economia urbana capitalista (DE SOTO, 2001).

> "(...) a liberdade, a compaixão pelos pobres, o respeito pelo contrato social e a igualdade de oportunidade. (...) para conquistarmos esses objetivos, o capitalismo é o único jogo disponível. É o único sistema conhecido que nos fornece os instrumentos necessários para a criação de uma maciça mais-valia". (De Soto, 2001, p.265).

Apesar dos trabalhos do economista já terem sido objeto de debate internacional, seja no âmbito acadêmico seja entre gestores públicos, nota-se que seus argumentos e proposições ainda são considerados referências na esfera da regularização fundiária. Presidentes internacionais e órgãos multilaterais consideram seu trabalho de grande relevância ao desenvolvimento de políticas

84 Termo utilizado pelo autor para definir países da Ásia, Oriente Médio, América Latina, Caribe e do antigo bloco comunista.

públicas nos países em desenvolvimento, que permitiriam a construção e potencializariam ambientes propícios para expansão do capital além de suas fronteiras ocidentais.

A teoria De Soto: o viés da regularização e sua capacidade de girar a economia

De Soto construiu base argumentativa com o intuito de demonstrar uma maneira que permita, a partir de uma política pública como a de titulação e registro, transformar a realidade dos países em desenvolvimento. Para que esta transformação seja concretizada, o autor discorreu sobre a importância de se construir e consolidar nos países em desenvolvimento um sistema formal de propriedade, similar ao Ocidental, que permita vincular a propriedade a instrumentos monetários e de investimentos eficientes.

Contrapondo a ideia de "De Soto", o que obscurece sua teoria?

> (...) constituem problemas nacionais aqueles desajustamentos que em um momento histórico determinado são identificados e reconhecidos como "situações problemas", seja pela sociedade como um todo, ou seja, por aqueles grupos que possuem o poder de decisão para falar em nome delas. (Florestan Fernandes, citado por Bolaffi, 1975)

As dimensões da irregularidade fundiária pontuadas pelo economista e seus significados estão, de certa forma, presentes na discussão crítica brasileira, mas sua sustentação dá-se por meio de discurso frágil, estritamente econômico (ainda que envolto, em alguns momentos, em argumentos de direito social), para justificar que a terra seria a engrenagem na valorização e transformação de ativos. Sua fragilidade está em acreditar que a titulação e o registro são capazes de transformar as economias dos países em desenvolvimento. Ainda assim, para além das fronteiras dos sistemas de produção e serviços, a cidade transformou-se no ambiente necessário para expansão do capital.

O mistério da informação ausente[85]

Como demonstrado no Capítulo I, o processo acelerado de crescimento urbano brasileiro ao longo do século XX e seu modelo de urbanismo implementado (caracterizado por exclusão sócio-espacial de grande parte de sua população e pautado por estrutura fundiária concentrada e privatista), acentuou as distâncias sociais e territoriais do país. Como consequência dessa dinâmica estima-se que, atualmente, a população brasileira residente em favelas seja de 11,4 milhões[86] de habitantes.

85 De Soto, 2001.

86 Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011a).

De Soto exalta que esta extralegalidade tem acumulado um grande capital, algo em torno de trilhões de dólares, mas a não integração a um sistema formal de propriedade inviabiliza que a propriedade possa fixar o capital e, assim, trazê-lo à economia urbana capitalista.

A ideia de De Soto está centrada na afirmação de que a ilegalidade (moradias, atividades comerciais, etc.) não pode nem deve ser vista como problema, mas sim, como solução para economia estagnada. Para tanto, é fundamental que os governantes e agências nacionais e internacionais tomem consciência do potencial econômico que a extralegalidade tem. Ao admitirem essa condição será possível elaborar políticas públicas adequadas à economia e às "demandas sociais".

Em que pese ser possível afirmar que as informações, tanto qualitativas como quantitativas, sobre a irregularidade e precariedade urbano-habitacional no Brasil ainda são frágeis, não podemos deixar de destacar a argumentação brasileira sobre a necessidade de reconhecimento qualitativo e quantitativo desses territórios e seus moradores, com o intuito de adequar sua estrutura institucional como meio de atender, de forma adequada às necessidades.

Ao tratarmos os programas de regularização fundiária deparamo-nos, invariavelmente, com questionamentos sobre os impactos socioeconômicos que essas ações podem suscitar a esses territórios, como, por exemplo, no mercado formal e informal de terras e também na determinação de meios de acesso a créditos e financiamentos. A crítica ocorre no âmbito da mercantilização dos mecanismos socioeconômicos.

O mistério da percepção política[87]

Para De Soto, ainda que seus governantes promovam reestruturações no Estado, adoção de medidas macroeconômicas, abertura de suas economias e promoção das privatizações, essas nações ainda estão na periferia do jogo capitalista. Ao falharem na produção de capital elas inviabilizam processos que impulsionem a dinâmica econômica e a produção e reprodução do capital, vital para desenvolvimento de qualquer nação. Não compreender que em um mesmo território existem dois universos (o de dentro da redoma e o de fora da redoma) é o que impossibilita o crescimento econômico e o avanço do capital. É necessário que se integrem esses dois universos.

O enfrentamento à irregularidade tem aparecido, recentemente, com maior frequência na agenda das administrações públicas brasileiras e internacionais. No Brasil pudemos acompanhar desde 2003, a partir da criação do Ministério das Cidades, processo de estruturação institucional no setor do desenvolvimento urbano-habitacional, infraestrutura e saneamento. Em 2005, com a aprovação da Lei Federal nº 11.124/2005[88], em sua seção III, Art. 11, a regularização fundiária

87 De Soto, 2001.

88 Lei Federal nº 11.124/2005: dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

passou a compor parte dos investimentos públicos, por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, destinados a programas de habitação de interesse social.

Em que pese as políticas públicas atuais caminharem para atender a necessidade premente do acesso universal à moradia formal e adequada e à infraestrutura urbana e serviços públicos, avaliações críticas recentes ao modelo em implementação alertam para seus impactos na valorização do preço da terra (mercado especulativo e ampliação do acesso ao crédito) e seus impactos imediatos na dinâmica proposta de acesso à moradia regular. É desafio aos técnicos desse setor e à sociedade civil o acompanhamento dessas ações bem como a publicização de violações de direitos e desvios de direção.

Acompanhando essa estruturação federal pudemos observar a ampliação de planos, programas e projetos no setor urbano-habitacional de iniciativa municipal integrada à política nacional. No setor da regularização fundiária, seja com apoio direto seja indireto do Governo Federal, muitas ações de iniciativa pública têm ampliado o olhar para os conflitos fundiários, e disseminado, ainda que em pequena escala, a necessidade de seu enfrentamento, bem como da promoção de políticas públicas para reconhecimento do direito constitucional à moradia.

Nesse sentido, podemos considerar ainda desafio a efetiva consolidação de prática de desenvolvimento urbano e habitacional que consiga mitigar as atuais condições (precárias e irregulares) de nossas cidades, bem como estancar suas causas.

O mistério do capital[89]

Para Pradilla (1987), esse modelo de sociedade e de cidade, proposto pelos neoliberais, já nos é conhecido. Em que pese as investigações acerca de reconhecimento desse modelo, bem como de reflexões sobre as possibilidades para seu enfrentamento, agora, esse modelo ideal aparece-nos não mais ser problema por resolver, mas sim, modelo a ser seguido na América latina.

Equivocadamente De Soto argumenta que a insegurança dos direitos de propriedade é o fator que inviabiliza a entrada do capital nos países latino americanos. Ao contrário, é sabido que as condições globais das quais gozam as transnacionais (para repatriar o produto/capital produzido a partir da exploração dos trabalhadores e dos recursos naturais, o livre espaço especulativo do capital) e, ainda, o grande endividamento destes países (contraídas para a execução de grandes obras de infraestrutura e serviços, necessários ao grande capital), são parte das causas de um cenário de grande precariedade e desigualdade (PRADILLA, 1987).

De Soto ao utilizar argumento econômico e não humanitário (FERNANDES, 2006) trouxe ao debate internacional importante discussão sobre as condições da população que vive na informalidade/irregularidade e, além disso, a intenção de provocar intenso processo de análise, crítica

89 De Soto, 2001.

e avaliação, dentro da academia, entre autoridades governamentais e profissionais da área. Então, quais as lacunas e fragilidades de seu trabalho? Quais as nossas fragilidades?

Ao abordarmos os programas de legalização fundiária invariavelmente nos deparamos com questionamentos sobre os impactos socioeconômicos que estas ações podem suscitar a estes territórios, como por exemplo, no mercado formal e informal de terras e também na determinação de meios de acesso a créditos e financiamentos. A crítica se dá no âmbito da mercantilização dos mecanismos socioeconômicos.

Para Fernandes a compreensão de que a ilegalidade urbana não pode ser tratada isoladamente, permitiu atuação interdisciplinar nas ações de enfrentamento e/ou mitigação.

Fernandes traz ainda críticas de analistas que têm questionado a ideia do economista peruano. Inicialmente, questionam o enfoque metodológico pouco rigoroso. Questionam também a excessiva simplificação com que De Soto trata a dinâmica complexa dos mercados de terras (formais e informais). E, ainda, é abordado o papel que a propriedade da terra tem cumprido em países em desenvolvimento, onde a combinação entre mercados de capitais fracos, economias altamente inflacionárias e sistemas de previdência social diferentes têm tornado a propriedade da terra um mecanismo fundamental de capitalização e especulação.

> Pode-se concluir que o verdadeiros beneficiários de uma regularização “à la De Soto” seriam os grupos econômicos privados, ligados ao desenvolvimento da terra urbana. (FERNANDES, 2006, p.40)

O mistério do fracasso legal: por que a lei de propriedade não funciona fora do Ocidente[90]

Para De Soto, um dos principais equívocos cometidos pelos governantes dos países em desenvolvimento foi estruturar seu arcabouço legal a partir do modelo ocidental. Com intuito de propiciar aos seus cidadãos infraestrutura institucional capaz de gerar riqueza, não foram capazes de compreender que são as leis vigentes que inviabilizam ou dificultam **ser** ou **manter-se legal**. Os contratos extralegais são a regra e não a exceção nas nações não ocidentais.

Provavelmente, esse pode ser considerado ponto convergente às ideias brasileiras e internacionais que reivindicam a importância de se estruturar um arcabouço legal que permita o reconhecimento do direito à moradia e, ainda, o cumprimento da função social da propriedade.

Historicamente, no Brasil, a estrutura normativa foi estabelecida e configurada para garantir os interesses de grupo dominante. A defesa da propriedade privada acima de qualquer interesse coletivo talvez seja das mais simbólicas.

Se desde 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade, o Brasil promoveu transformação em seu aparato normativo, no que tange às conquistas sociais, isso não foi acompanhado em sua

90 De Soto, 2001.

implementação. Seria possível afirmar que, paradoxalmente, a disputa pela terra tenha-se intensificado ainda mais? A criminalização dos movimentos sociais de luta pela moradia e pela terra, bem como de suas manifestações, pode ser considerado como efeito reverso das conquistas legais?

Se para De Soto é necessária a adequação do arcabouço normativo como meio de promover o início da transformação econômica nos países em desenvolvimento, podemos afirmar que o economista peruano está equivocado.

Em que pese De Soto considerar fundamental que se estabeleça novo contrato social, para poder implementar de fato as transformações, é necessário compreendermos nossa estrutura socioeconômica. Talvez esse argumento de De Soto seja seu próprio "mistério da informação ausente".

Ainda assim, nossos principais instrumentos de enfrentamento à dinâmica excludente e desigual são as políticas públicas e o aparato normativo. Parece importante neste momento compreendermos os limites tanto da estrutura normativa quanto das políticas públicas. Sabemos a importância de atuação pública integrada, por meio da qual seja possível enfrentar – causa e efeito – as desigualdades sociais e territoriais de nossas cidades.

Concomitante a esse debate sobre o viés da regularização fundiária e seus impactos na dinâmica social urbana, há, no Brasil, debate que tem contribuído para discussão sobre os impactos do mercado imobiliário e do sistema financeiro imobiliário e habitacional, no contexto de crescente financeirização do setor, num modelo de urbanização periférica como o brasileiro. Dentre alguns trabalhos importantes, podemos destacar Royer (2014) demonstrando que, no caso brasileiro, as características institucionais do Sistema Financeiro de Habitação – SFH e do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, somadas ao modelo de urbanização brasileiro e à realidade das necessidades habitacionais tornam impossível apostar em modelo de financiamento com a centralidade de investimentos privados para atender às necessidades habitacionais brasileiras, principalmente para a população de baixa renda, que está na faixa em que o déficit é maior.

> (...) o SFI e os novos instrumentos de crédito continuam a ser defendidos como o arranjo mais adequado para enfrentar as necessidades habitacionais da sociedade brasileira. Neste processo geral de falsificação, (...), que se soma ao poder retórico do déficit habitacional e à força ideológica da habitação como pretexto de captura do sistema de crédito – a universalização do direito à moradia como um direito social...para inglês ver. (ROYER, 2014, p.166)

> Tal modelo não nos parece sustentável quando analisamos a realidade das necessidades habitacionais do país. Na construção imobiliária (...) é possível (...) modelo preconizado seja de fato uma saída para a captação de recursos. No entanto, para o mercado habitacional, especialmente para os de faixa de renda nas quais o déficit é muito alto, não há estudo que demonstre efetivamente como esta conta fecha. (ROYER, 2014, p.158)

Observamos que o enfrentamento às necessidades habitacionais do país apresenta grande variedade de demandas que foram muito bem diagnosticadas e consolidadas no PlanHab,

demonstrando que parte das necessidades habitacionais, ou precariedades habitacionais, demandam atuação pública para além da produção. Em que pese o país ter caminhado significativamente, programas identificados como estratégicos para a recuperação econômica nacional desconsideram que, para investir no setor social, por meio de infraestrutura e habitação, não se pode desconsiderar as peculiaridades desse setor.

Além disso, parece importante reforçar que a presença da regularização fundiária na agenda nacional é recente, não sendo possível, dessa forma, desconsiderar implicações na adoção de agenda macroeconômica pautando a política habitacional. Em que pese a recente experiência dos programas no setor habitacional e de infraestrutura urbana terem apresentado resultados como a redução do déficit e da precariedade, como demonstrou recente estudo do IPEA, podemos considerar que a dinâmica do processo de acumulação por espoliação, como trazido por Harvey (2005), ainda predomina no modelo de produção de nossas cidades. Embora a regularização fundiária, em tempos de predominância do capital financeiro no urbano, traga novos contornos ao enfrentamento, para além de considerarmos a premência da efetivação do direito constitucional dessas famílias, é fundamental compreendermos que a cidade ainda é palco de disputas políticas e sociais.

Poderíamos considerar que a regularização fundiária de interesse social é instrumento progressista para o enfrentamento social dessa disputa, pois, como é sabido, o reconhecimento desse direito implica, de certa forma, o empoderamento e emancipação político-social dessas famílias e, como consequência, poderia aglutiná-las na busca por outros direitos enquanto cidadãos. Todavia, para que seja possível esse resultado, parece-nos fundamental a garantia ampla de participação durante todo o longo processo, como momento de autoconhecimento e promoção da cidadania.

Reforçar a premissa de que a regularização fundiária de interesse social não pode ser tratada simplesmente como questão social, mas como questão de direito, como muito bem ressalta Fernandes, parece fundamental para seu modo de inserção na política do setor, principalmente, quando temos um histórico de políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano como alavancas da econômica nacional.

Consideramos que no caso brasileiro, o parque construído engloba, em parte, inúmeros projetos públicos de provisão habitacional que não resolveram a questão registrária, ou seja, para além das ocupações espontâneas irregulares, parte da demanda por regularização fundiária é oriunda de empreendimentos promovidos pelo poder público. Em São Bernardo, uma das tipologias de regularização fundiária é exclusiva para regularização de conjuntos habitacionais nessa situação.

> Afinal, para o Banco Mundial e para todas as organizações “market oriented” o problema habitacional não é exatamente uma questão de direito social, mas sim um problema de crédito, de renda, enfim, um problema individual do cidadão consumidor. (ROYER, 2014, p.166)

Ainda que existam diferentes correntes teóricas e/ou ideológicas acerca da regularização fundiária, nota-se que em todas elas reafirma-se o protagonismo do Estado e de suas políticas

públicas setoriais na transformação da produção e apropriação do território urbano. Transformação tanto no sentido de De Soto, ou seja, as virtudes oriundas da produção da cidade a partir da lógica hegemônica da propriedade e da lógica financeira, quanto da crítica a esse modelo, buscando por meio da regularização fundiária permitir a transformação do território por meio da segurança jurídica ao direito à moradia.

No caso brasileiro, como apresentado no **Capítulo I**, a regularização fundiária de interesse social tem como seus principais alicerces a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), e a Lei Federal nº 11.977/2009. Se no Estatuto da Cidade foram estabelecidos princípios como o direito à cidade para todos, o exercício da função social da cidade e da propriedade, a autonomia para o município legislar sobre seu território, o combate à especulação imobiliária, e a democratização da gestão da cidade, a Lei Federal nº 11.977/2009 coloca-se como avanço à implementação de ações para promoção da regularização fundiária de interesse social. Como destacam D'Ottaviano e Silva (2009):

> (...) avança no sentido de delimitar os tipos de assentamentos a serem regularizados e, principalmente, avança na disponibilização de novos instrumentos para a regularização fundiária considerada de interesse social.
>
> (...) um marco legal adequado para a promoção da legalização da posse (...) permitindo a aplicação definitiva da função social da propriedade no território urbano brasileiro (...) (D'OTTAVIANO E SILVA, 2009, p. 213)

Esses importantes textos legais, como já destacados anteriormente, aprimoraram a ordem jurídica no que diz respeito à regularização fundiária de assentamentos irregulares em áreas públicas e particulares. Para além da regularização fundiária, as Leis trouxeram aos entes federados a possibilidade de integração no planejamento, gestão e legislação urbana de forma a buscar a democratização dos processos decisórios locais e assim legitimar nova ordem jurídico-urbanística de orientação social. Será o Estatuto da Cidade também que consolidará a autonomia municipal no que diz respeito ao planejamento e ordenamento urbano do seu território. Como consequência, deu oportunidade aos municípios de promover programas de regularização fundiária, e, assim, implementar ações com vistas não apenas à democratização do acesso ao solo urbano e à moradia, mas à segurança jurídica para essa população. (FERNANDES, 2010, p.20).

Há de se considerar que embora o Estatuto da Cidade seja considerado por diversos especialistas (nacionais e internacionais) texto legal de grande relevância (seja por seu conteúdo seja pelo processo histórico de sua elaboração e aprovação) não há como ignorar seus limites e intensas disputas no processo de sua implantação. Promover acesso à terra regular por meio da regularização fundiária de interesse social pode ser considerado, inicialmente, reconhecimento de problema estrutural da sociedade brasileira e mecanismo para mudar essa condição. Como coloca Maricato:

> "Não é suficiente para resolver problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual na qual os direitos, como por exemplo, o direito à cidade ou à moradia legal, não são assegurados para a maioria da população. (MARICATO, 2010, p.5)"

É fundamental também reconhecermos que a regularização é campo profissional, teórico e campo de disputa política em nossa sociedade desigual.

Ao construirmos esse panorama crítico às diferentes acepções e concepções, em âmbito teórico[91], sobre a Regularização Fundiária de Interesse Social, parece-nos ainda mais nítido o quão conflituoso (por vezes quase contraditório) e complexo (pelos arranjos, interesses, dimensões, etc.) é esse fenômeno da irregularidade fundiária.

Compreender o protagonismo das políticas públicas de planejamento urbano, tendo o Estado na centralidade de sua produção, promoção e financiamento, alicerçados em instrumentos jurídico-urbanístico de desenvolvimento urbano, amalgamados por diversos interesses, na configuração socioterritorial dos espaços urbanos, seja ele regular seja irregular, parece-nos importante para compreender o seu papel na manutenção de modelo urbano que aprofunda as desigualdades e os conflitos sociais e, ainda, reforça o sentido da terra como mercadoria. Nas palavras de Royer:

> Todo o processo urbano, a questão locacional da moradia, a questão fundiária, a urbanização de áreas degradadas, a diversidade do atendimento habitacional e do acesso à moradia digna devem ser tratados de forma integrada, reconhecendo os interesses em disputa e arbitrando os "ganhadores" da política nos termos da Constituição. (ROYER, 2014, p.173)

91 Para a delimitação do referencial teórico, identificado no item Bibliografia, optou-se em utilizar autores de diferentes disciplinas que apresentam repertório crítico sobre programas e políticas públicas na área da regularização fundiária de interesse social.

CAPÍTULO III: AS TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO E O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DE INTERESSE SOCIAL.

> (...) a política de habitação pode assumir, então, diversos formatos para lograr a universalização do acesso à moradia digna. Regular o mercado de terras, promover a construção de moradias nas mais diferentes modalidades de produção ou a urbanização e regularização de assentamentos precários e viabilizar seu acesso ou financiamento justifica-se, então, como uma questão de Estado, que deve ser enfrentada pelo poder público, porém não somente por ele. (GONÇALVES, 2009 p.51)

O **Capítulo III** pretende construir uma narrativa que permita: **(i)** identificar os principais avanços trazidos pela experiência do município de São Bernardo do Campo na elaboração e implementação do programa de regularização fundiária; **(ii)** apresentar os desafios e obstáculos colocados nesse esse processo e, ainda, **(iii)** problematizar algumas questões inerentes às políticas públicas nesse setor do cenário atual das cidades.

Para tanto, o Capítulo está dividido em quatro seções. A primeira seção descreverá as transformações ocorridas na estrutura institucional local, promovidas no período de 2009 a 2016, para enfrentamento ao cenário habitacional diante da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. A seção seguinte apresentará inicialmente dados do diagnóstico elaborado pelo Município a respeito da irregularidade fundiária e precariedade habitacional. O referido diagnóstico, realizado quando da elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, subsidiou tanto as diretrizes de atuação no setor habitacional, contribuindo para a reestruturação institucional e normativa, quanto ao planejamento das ações e na mensuração dos aportes financeiros necessários. Ao final dessa seção, será apresentada síntese do PLHIS no que diz respeito aos eixos programáticos, seus programas e projetos. A intenção dessa seção é apresentar o contexto da política pública setorial no qual está inserto o Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Interesse Social proposto pelo Município. A terceira seção apresentará o Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Interesse Social, destacando suas diretrizes, objetivos gerais e específicos, a estrutura de gestão e execução do Programa, suas etapas e atividades, iluminando avanços, desafios e obstáculos. Complementarmente, foram elaborados, mapas, tabelas e ilustrações que permitirão demonstrar a escala de atuação dessa política pública e sua inserção territorial no Município. A última seção problematizará questões que se apresentam relevantes às políticas públicas neste setor frente ao cenário atual das cidades.

O mapeamento dos assentamentos precários e/ou irregulares verificou, em 2010, que dos 266.217 domicílios particulares permanentes do Município[92], 90.437 (34%) estão localizados dentro de assentamentos precários e/ou irregulares e distribuídos em 261 assentamentos. Os assentamentos precários e/ou irregulares, identificados no Município, apresentam características físicas e fundiárias heterogêneas, mas em todos os casos a irregularidade da terra e da posse/propriedade é ponto comum.

Esse cenário pode ser reconhecido como resultado do processo e modelo de urbanização caracterizado, também, pela inércia do poder público municipal em promover e coordenar a ocupação e uso do solo em seu território. Consideramos importante reforçar as transformações ocorridas desde 2009 no setor habitacional, considerando que foi nesse período que Municípios e Estados brasileiros elaboraram e consolidaram seus planos de habitação e propuseram estratégias de atuação ao setor. Como apresentado no **Capítulo I e II**, a retomada de investimentos no setor de desenvolvimento urbano habitacional e sua inserção na agenda nacional trouxe nova dinâmica às políticas públicas em todas as instâncias/esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal).

3.1 DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

O enfrentamento à irregularidade fundiária tem aparecido, recentemente, com maior frequência na agenda das administrações públicas. Na esfera federal pudemos acompanhar desde 2003, a partir da criação do Ministério das Cidades, processo de estruturação institucional no setor de desenvolvimento urbano-habitacional, infraestrutura e saneamento e, aqui, destacamos a implementação do Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável – Papel Passado. Em 2005, com a aprovação da Lei Federal nº 11.124/2005[93], em sua seção III, Art. 11, a regularização fundiária passa a compor parte dos investimentos públicos, por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, destinados a programas de habitação de interesse social.

Acompanhando essa estruturação federal pudemos observar a ampliação de planos, programas e projetos no setor urbano-habitacional de iniciativa dos executivos estaduais e municipais integradas à política nacional. No setor da regularização fundiária, seja com apoio direto ou indireto do Governo Federal, ações de iniciativa pública têm ampliado o olhar para os conflitos fundiários e disseminado, a necessidade de seu enfrentamento bem como da promoção de políticas públicas ao reconhecimento do direito constitucional à moradia.

É neste contexto nacional que a partir de 2009, a Prefeitura de São Bernardo do Campo iniciou processo de reestruturação institucional do setor habitacional, de adequação da legislação desse setor e o planejamento tanto das ações e atuações quanto de recursos financeiros necessários para implementação da política habitacional. Em consonância com as diretrizes federais do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e como parte do Programa de Governo

92 Fonte: Proj. CEDEPLAR 2.010

93 Lei Federal nº 11.124/2005: dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, foi cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

apresentado nas eleições municipais, o Município elaborou, por meio da Secretaria de Habitação, o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

3.1.1 DO ATUAL ARRANJO INSTITUCIONAL E NORMATIVO NO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

O novo arranjo institucional implantado em São Bernardo do Campo orientou-se pela Reforma Administrativa operada por meio da Lei Municipal 5.982/2009[94]. Foi nessa mesma lei que se estabeleceu como instrumentos de planejamento o Plano Diretor do Município e o Plano de Governo e como instrumentos operativos de planejamento o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei de Orçamento Anual - LOA[95]. Complementarmente a esses instrumentos de planejamento, essa mesma Lei, em seu artigo 296, estabeleceu como campo funcional da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo a ordenação e promoção de ações realtivas à participação cidadã, estabelecimento de diretrizes e fornecimento de apoio técnico na formação de canais de participação e na implementação de práticas participativas.

Na mesma direção a Lei Municipal 6.021 de 2010 instituiu o Conselho da Cidade e Meio Ambiente – ConCidade. Por meio desse Conselho tem-se o processo de decisões de questões relacionadas à habitação, meio ambiente, mobilidade e desenvolvimento urbano.

No âmbito habitacional foi criada a Secretaria de Habitação – SEHAB (que até então compunha junto à Gestão Ambiental a Secretaria de Habitação e Meio Ambiente – SHAMA) o que permitiu sua autonomia na elaboração e implementação de política pública habitacional como a garantia de recursos específicos para esse setor.

A Secretaria de Habitação[96], dentre outras competências, é o órgão responsável pela coordenação da execução da Política Habitacional do Município, bem como do Plano Diretor

94 http://sihisb.saobernardo.sp.gov.br/sihisb/arquivos/PLHIS_Sao-Bernardo-do-Campo_2010_2025.pdf

95 http://sihisb.saobernardo.sp.gov.br/sihisb/arquivos/PLHIS_Sao-Bernardo-do-Campo_2010_2025.pdf

96 A Secretaria de Habitação tem as seguintes competências:

I - coordenar a elaboração e implantação da política de habitação no Município, bem como, do Plano Diretor Municipal de Habitação e do Plano Diretor de Regularização Fundiária Sustentável;

II - criar e coordenar a implantação do sistema habitacional de interesse social no Município;

III - articular a ação integrada dos três níveis de governo na promoção de Habitação de Interesse Social no Município;

IV - coordenar as ações relativas à mobilização da população que integra o grupo de déficit habitacional, com o objetivo de identificar as demandas e suas necessidades;

V - celebrar convênios relacionados à implantação de programas e projetos de regularização fundiária no Município;

VI - elaborar e executar projetos de habitação popular, inclusive plano de saneamento básico e de obras de infraestrutura, para urbanização de loteamentos ecológicos, efetuando gestões para regularização das áreas;

VII - controlar a expansão de moradias irregulares em assentamentos precários, loteamentos irregulares ou clandestinos, especialmente em áreas de proteção aos mananciais ou de risco;

VIII - conscientizar a população residente em área de proteção aos mananciais sobre a importância de preservá-los, tornando primordial a convivência pacífica com o ecossistema existente;

IX - coibir o desmatamento e as construções clandestinas em áreas de proteção aos mananciais, de risco e irregulares, inclusive com a apreensão e remoção de bens de ocupantes ilegais que venham a se instalar em áreas de proteção aos mananciais, de risco e irregulares; e

X - apoiar as ações da Divisão de Defesa Civil (SU-01), sempre que necessário.

Municipal de Habitação e do Plano Diretor de Regularização Fundiária Sustentável. A SEHAB compreende os seguintes órgãos subordinados ao titular da Pasta: 1. Setor de Controle de Adensamento Habitacional (SEHAB-001.1); 2. Setor de Mobilização e Participação Popular (SEHAB-001.2); 3. Serviço de Expediente (SEHAB-001.3); 4. Departamento de Programas e Projetos Habitacionais (SEHAB-1) e; 5. Departamento de Assuntos Fundiários (SEHAB-2). A Figura 9 apresenta o organograma atual da Secretaria.

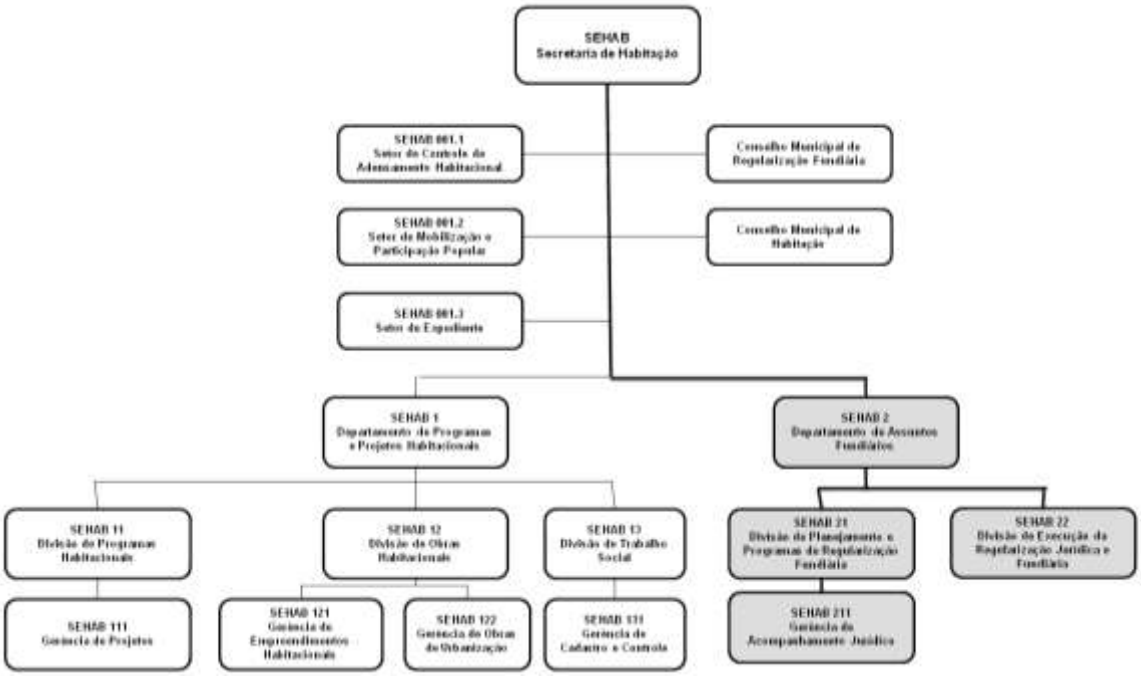


Figura 9: Organograma da Secretaria de Habitação – destaque ao Departamento de Assuntos Fundiários.
Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, 2012.

A adequação da estrutura e fluxo organizacional da Secretaria demonstra a compreensão da complexidade de atuação no setor habitacional. No caso da Regularização Fundiária, a criação de departamento específico e, de certa forma, autônomo permite que o planejamento e execução das ações afins sejam tratados por equipe técnica especializada, observada as diretrizes do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, garantida sua integração às demais ações no âmbito habitacional.

Até o ano de 2009 o Município não dispunha de política pública específica para esse setor assim como de dados consolidados sobre as características das necessidades e demandas. Diante do quadro de enorme precariedade habitacional existente e em cumprimento à exigência da Lei Federal nº 11.124/05[97], foi elaborado o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, como principal instrumento de planejamento das ações da Política Habitacional (voltada para o atendimento às famílias de baixa renda).

97 Um dos critérios para acesso aos recursos do Sistema Nacional de Habitação – SNHIS

O quadro normativo do Município também foi marcado por processo de adequação e atualização no setor de desenvolvimento urbano-habitacional. Na área de habitação o município contava com instrumentos, decretos e leis com abrangência restrita frente ao quadro a ser enfrentado. O quadro normativo nacional fomentou, de certa maneira, a adequação da legislação municipal em consonância com o arcabouço federal, de caráter progressista.

Em 2009 foi publicada a Lei Municipal nº 5.959/09[98], que dispôs sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), sendo regulamentada pelo Decreto Municipal nº 16.962/09.

Em 2013 foi publicado o Decreto Municipal nº 18.709/13[99], que dispôs sobre a Política Municipal de Subsídio para a alienação de imóveis públicos para famílias atendidas pelo Programa de Regularização Fundiária, Urbanização Integrada de Assentamentos Precários e de Produção Habitacional, que optarem pela aquisição de imóvel público.

A adequação do arranjo normativo promovida pelo município, concomitante ao desenvolvimento do PLHIS e da reestruturação organizativa institucional, garantiu a construção de ambiente institucional adequado às demandas locais, bem como de sustentação às políticas do setor habitacional propostas pela prefeitura. Para além da sustentação mencionada, podemos considerar que essa transformação proporcionou a efetivação da autonomia municipal, bem como garantiu importante articulação entre os entes federados no setor de desenvolvimento urbano, habitacional e ambiental. Essa articulação permitiu a implementação de política pública com arranjos institucionais mais fortalecidos para enfrentamento perante o quadro de precariedade e irregularidade.

De forma geral, embora tenhamos arcabouço legal, que se aproxima da realidade brasileira, sozinho, ele não é, e talvez nunca o será, suficiente para o enfretamento e transformação desse modelo de exclusão territorial e social, descrito nos capítulos anteriores. Todavia, é fundamental compreendermos seus potencias e limites e que "a desigualdade de poder político, a injustiça social e a miséria é que são responsáveis pelos problemas urbanos"[100], pois as práticas urbanas ainda reproduzem o discurso hegemônico de sociedade privatista e patrimonialista.

3.2 O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Como apontado no **Capítulo I**, desde 2005, a partir da promulgação da Lei Federal nº 11.124/05 é atribuição e responsabilidade dos municípios e estados a elaboração de Plano Local de Habitação de Interesse Social, como exigência para entrada no SNHIS.

98 Lei Municipal nº 6.341 de 2014: Dispõe sobre a alteração da Lei Municipal nº 5.959, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP).

99 Decreto Municipal nº 19.258 de 2015: Altera os arts. 6º e 11, o ANEXO II e acrescenta o ANEXO IV ao Decreto Municipal nº 18.709, de 12 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a regulamentação do § 2º do art. 100 da Lei Municipal nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011, e o parágrafo único do art. 16 da lei Municipal nº 5.959, de 13 de agosto de 2009, que tratam da Política Municipal de Subsídio para a alienação de imóveis públicos às famílias atendidas pelo Programa de Regularização Fundiária, Urbanização Integrada de Assentamentos Precários e de Produção Habitacional, que optarem pela aquisição de imóvel público, e dá outras providências.

100 Arquiteto e Urbanista Prof. Dr. Flávio Villaça, aula 08 (AUP5703 – FAU USP), dia 29 de abril de 2015.

Segundo o Plano Nacional de Habitação - PlanHab, os assentamentos precários podem ser tidos como favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda, cortiços, e conjuntos habitacionais degradados. Considerando as grandes diferenças regionais brasileiras, é possível e necessário reconhecer e apreender as especificidades desses assentamentos em cada região. Nesse sentido, a exigência na elaboração dos planos locais de habitação de interesse social representa importante posição do Governo Federal, frente aos demais entes federados, na busca de construir sistema no âmbito habitacional, que fomente o planejamento das ações setoriais de modo a fortalecer o setor e potencializar os investimentos públicos.

3.2.1 DIAGNÓSTICO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E PRECARIEDADE HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

A partir dessa condição estabelecida pela legislação, vimos no Brasil, processo de multiplicação de planos de habitação que objetivavam o cumprimento das regras para acesso aos recursos federais.

No caso de São Bernardo do Campo, o mapeamento dos assentamentos precários e/ou irregulares foi o ponto de partida para o dimensionamento real das necessidades habitacionais do Município. Diante dos dados consolidados no PLHIS, pôde-se identificar que dos 266.217 domicílios particulares permanentes do Município (CEDEPLAR 2010), 90.437 (34%) estão localizados dentro de assentamentos precários e/ou irregulares, distribuídos em 261 assentamentos. Os dados do mapeamento apontaram que desse universo 155 (60%) são favelas e 106 (40%) são loteamentos irregulares. O mapeamento ainda identificou que nas 155 favelas estão 55.012 domicílios (61%) enquanto nos loteamentos irregulares esse número corresponde a 31.808 (35%) domicílios. Somam-se ao universo dos domicílios localizados em assentamentos precários e/ou irregulares 3.429 (3,8%) domicílios dos Conjuntos Habitacionais produzidos pelo Poder Público (Municipal e Estadual), até 2009 e 188 (0,2%) domicílios em alojamentos provisórios. A Figura 16 apresenta o mapeamento dos assentamentos precários e/ou irregulares.

Para que seja possível apreender a evolução das ocupações precárias e/ou irregulares apresentamos uma linha do tempo, identificando a década das ocupações a partir de dados disponibilizados e consolidados no Sistema de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo – SHISB[101]. Podemos verificar que foi nas décadas de 1980 e 1990 que o crescimento das ocupações foi acentuado, demonstrando o que descrevemos no **Capítulo I**, quando da apresentação das características do processo de urbanização brasileiro e do município de São Bernardo.

101 Foram adotadas as datas indicados no Sistema de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo - SHISB como: data de Ocupação Documentada, qual seja, a data de início da ocupação do assentamento comprovada por meio de documentação existente nos arquivos do município.

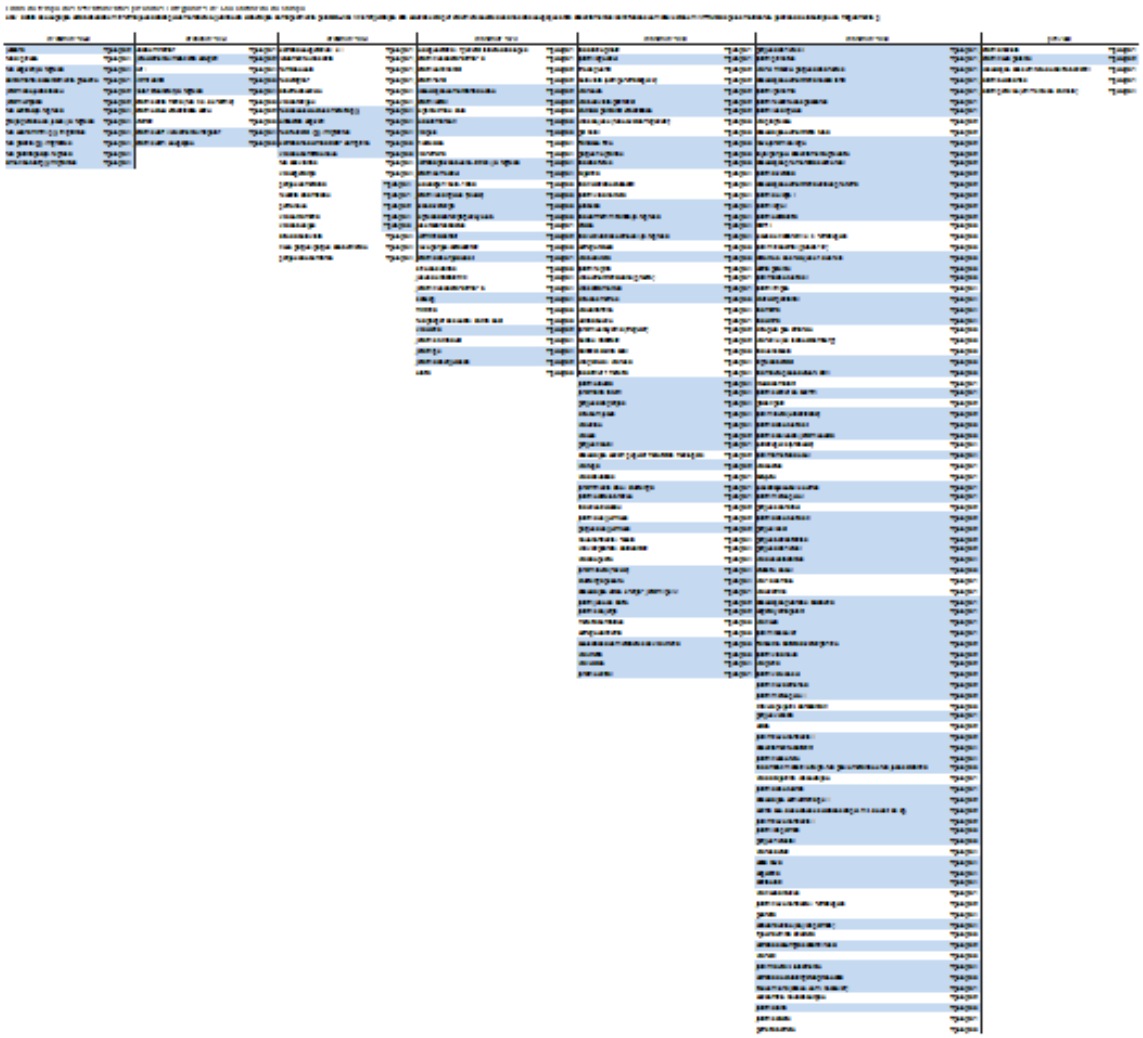


Figura 10: Linha do tempo - data das ocupações documental
Fonte: SHISB, agosto/2016

O território de São Bernardo do Campo é marcado por significativa porção em área de proteção ambiental, seja em decorrência da área de preservação da Serra do Mar seja pela área de proteção aos mananciais. Do território de 407 km², 54% estão em área de manancial e 30% da sua população está sobre a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais – APRM/Billings. A Figura 11 representa os perímetros da APRM/Billings (amarelo) e da Área de Preservação da Serra do Mar (verde). Outra característica é o relevo acidentado do município, trazendo obstáculos à ocupação adequada de parte da cidade.

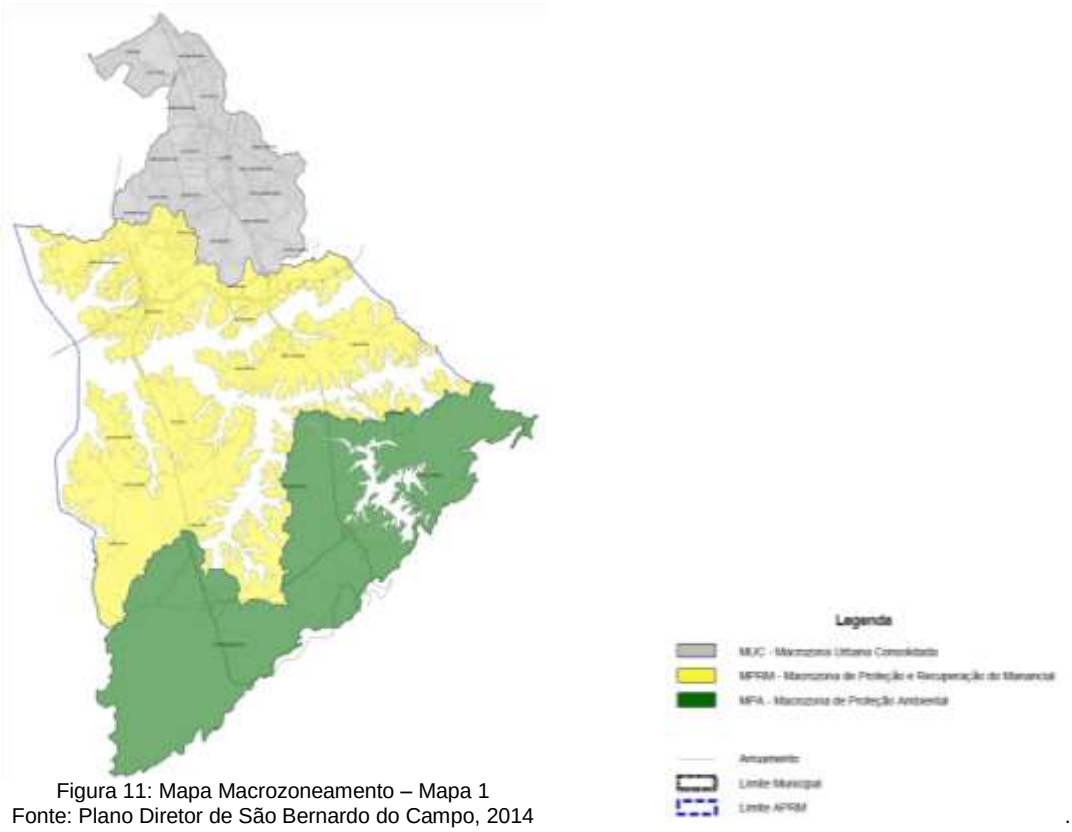


Figura 11: Mapa Macrozoneamento – Mapa 1
Fonte: Plano Diretor de São Bernardo do Campo, 2014

Essa relação entre áreas de proteção de grande restrição normativa ao uso e à ocupação do solo, e a desigualdade de acesso à moradia se traduz recorrentemente em ocupações espontâneas irregulares nesses territórios, originando bairros precários, de alto adensamento populacional e, ainda, territórios de significativa ausência de equipamentos e serviços públicos. São Bernardo do Campo pode ser considerado exemplo que demonstra essa cruel relação, como podemos observar dos 261 assentamentos identificados (em vermelho, ZEIS1 na Figura 12), 151 assentamentos estão na APRM/Billings, compreendendo 58% dos núcleos e 52% dos domicílios.

Dos 151 assentamentos que se encontram em APRM/B, 55% constituem Loteamentos Irregulares, enquanto 45% são Favelas. Já dentre os 110 núcleos fora de APRM/B, 79% caracterizam-se como Favela e 21% como Loteamentos Irregulares.

Complementarmente a essa caracterização dos assentamentos foram identificados setores de risco que incidem sobre eles, sendo o de maior incidência o risco de escorregamento e

escorregamento associado à inundação e/ou solapamento. O Município de São Bernardo do Campo elaborou nesse mesmo período o Plano Municipal de Redução de Risco – PMRR, configurando-se como mais um importante elemento a subsidiar a Política Habitacional.

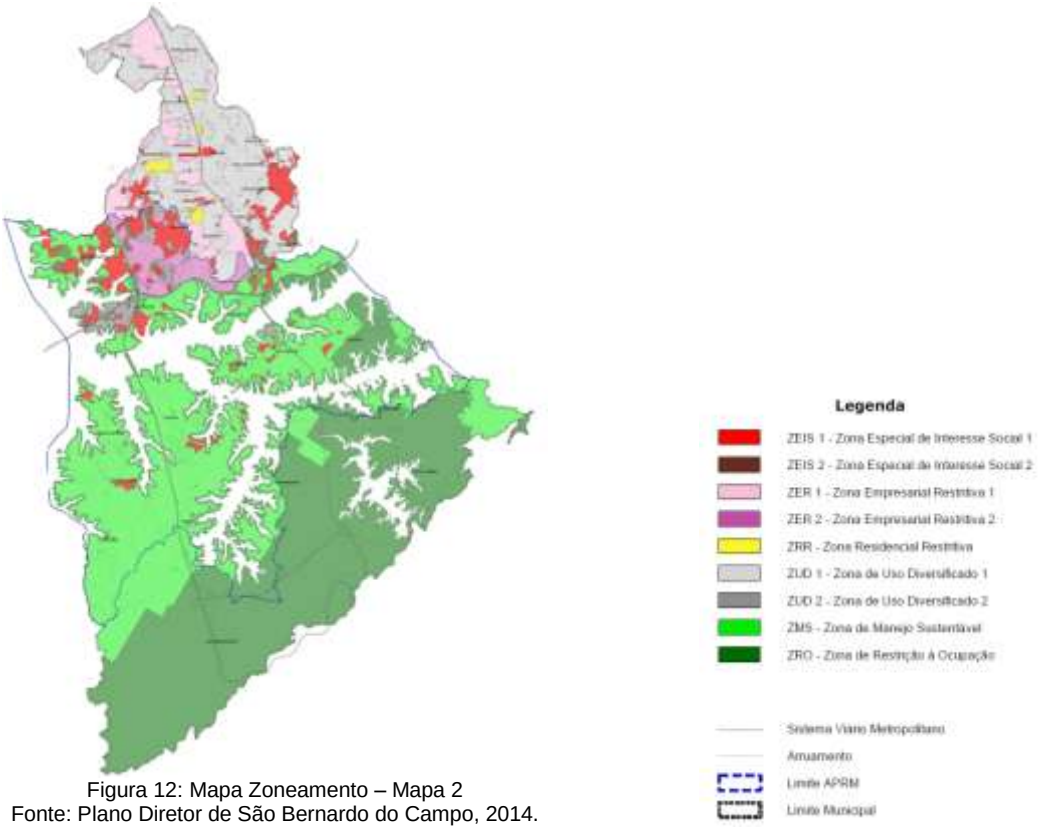


Figura 12: Mapa Zoneamento – Mapa 2
Fonte: Plano Diretor de São Bernardo do Campo, 2014.

Para além das questões ambientais, outros dois elementos interferiram na configuração da morfologia urbana da cidade, quais sejam: as grandes plantas industriais, a rede rodoviária instalada ao longo do século XX e, mais recentemente, com a implantação do RODOANEL trecho Sul.

Observa-se, em São Bernardo do Campo, que as formas de acesso à terra e/ou moradia de significativa parcela da população podem ser compreendidas a partir das formas de configuração e apropriação do território, em geral, espontâneas e caracterizadas pela baixíssima qualidade habitacional, urbana e ambiental.

No que diz respeito à propriedade dos imóveis, 52% dos núcleos estão em área particular e 48% dos domicílios em área pública. Parece importante destacar a ausência de detalhamento neste indicador relativamente aos núcleos que estão implantados parte em área pública e parte em área particular, característica essa de parte dos assentamentos irregulares.

A análise realizada pelo PLHIS, a partir dos dados obtidos no Mapeamento, demonstrou a existência de características físico-habitacionais similares entre os assentamentos precários e/ou irregulares, como: o grau de urbanização (seja da infraestrutura seja da morfologia da ocupação), a adequação ou inadequação das moradias, as condições de risco geotécnico, a incidência de

restrições de natureza jurídica ou física-ambiental e, ainda, a base fundiária. Assim, a Prefeitura definiu tipologias de classificação e agrupamento de forma a garantir o planejamento, abrangência e propositura de ações adequadas bem como a agilidade nas definições de estratégias de atuação da Política Habitacional.

Foram definidas seis tipologias, sendo as tipologias de 1 a 5 agrupadas por graus de consolidação e precariedade, restando a tipologia 6, a qual agrupou exclusivamente os conjuntos habitacionais promovidos pelo Poder Público até 2009. A Tipologia 1 é a de maior grau de consolidação e menor grau de precariedade e, assim, sucessivamente sendo a Tipologia 5 a de alta precariedade e impossibilidade de consolidação. As características específicas de cada tipologia são apresentadas a seguir.

Tipologia 1: Assentamentos irregulares caracterizados por um parcelamento definido, pelo nível satisfatório de consolidação, com infraestrutura básica e habitações adequadas, restando apenas as ações de regularização fundiária.

Figura 13: Loteamento FEI Mizuho
Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2012.

Tipologia 2: Assentamentos irregulares com parcelamento definido, parcialmente urbanizados, que precisam de obras pontuais de infraestrutura, as quais não demandam remoções e podem ainda abrigar habitações inadequadas, mas sua regularização fundiária independe de tais obras.

Figura 14: Loteamento Belita e Nazareth
Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2012.

Tipologia 3: Assentamentos não consolidados, caracterizados pela carência de infraestrutura, traçado irregular, baixa ou media densidade. Não apresentam a necessidade de execução de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica ou de drenagem urbana. Abrigam habitações inadequadas, mas passiveis de adequação. Apresentam baixo índice de necessidade de remoções (ate 5%). Para esses casos a atuação frente a irregularidade fundiária depende de ações físicas as quais poderão alterar a configuração do parcelamento.

Figura 15: Loteamento Pai Herói
Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2012.

Tipologia 4: Abrange assentamentos precários, mas passiveis de consolidação, caracterizados pela carência de infraestrutura, traçado irregular, alta densidade e/ou apresentam a necessidade de execução de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica ou de drenagem urbana. Essa tipologia envolve também habitações inadequadas e a necessidade de promover remoções. São ainda considerados não passíveis de regularização previamente às obras.

Figura 16: Núcleo Silvina Audi
Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2012.

Tipologia 5: Abrange assentamentos não consolidáveis, com incidência de restrições de natureza jurídica ou física-ambiental que impedem sua consolidação onde estão implantados e impõem a remoção total do assentamento por meio da realocação das famílias em outro terreno.

Figura 17: Lixão do Alvarenga
Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2012.

Tipologia 6: Composta pelos Conjuntos Habitacionais Irregulares promovidos pelo Poder Público, com aprovação e licenciamento concluídos ou em curso e com bom nível de consolidação e infraestrutura, aplicável aos normativos vigentes. Nessas áreas, a intervenção de regularização não depende de nenhum volume de investimento em obras, dependendo em poucos casos de pequenas intervenções de manutenção e/ou melhoria.

Figura 18: C.H. Lavínia
Fonte: Google Earth, 2016.

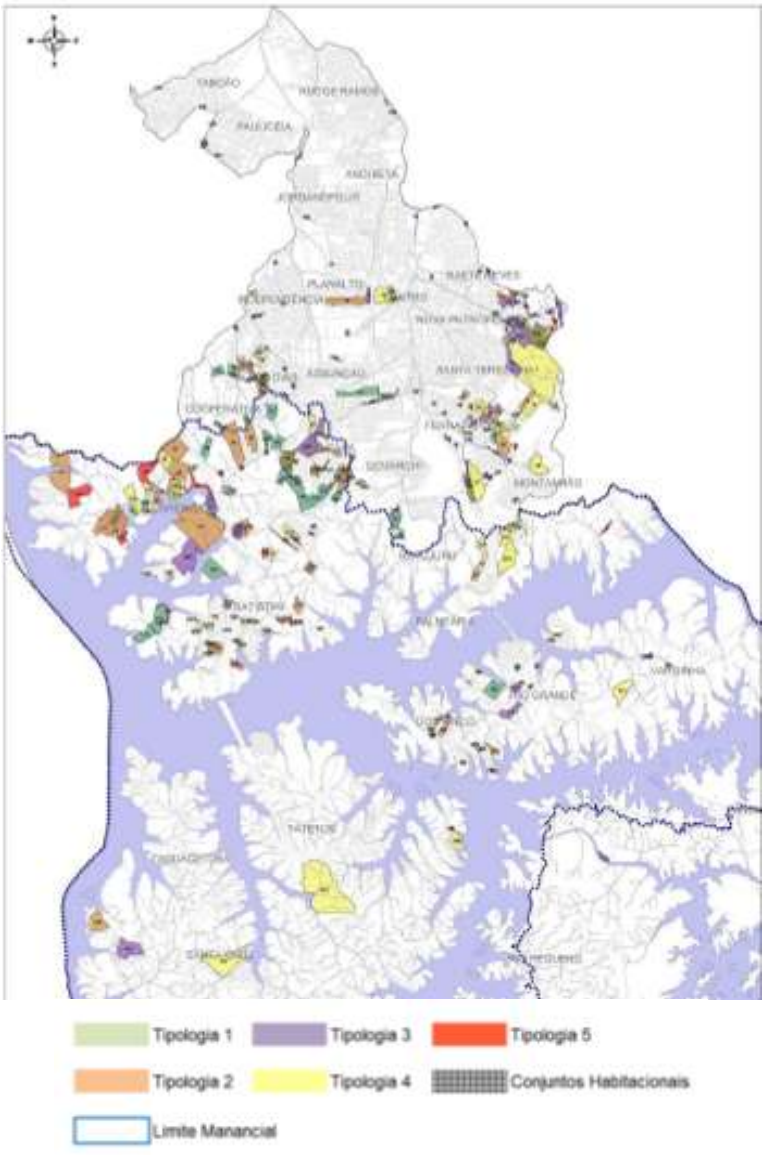


Figura 19: Mapa das tipologias
Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2012.

Nota-se que tais tipologias traduzem os resultados das diferentes formas de ocupação do território e, no caso de São Bernardo, resultantes de ocupações espontâneas ou de intervenções já realizadas no setor habitacional seja pelo poder público em períodos precedentes seja por iniciativas comunitárias. Destaque deve ser dado à Tipologia 5, caracterizada pelo alto grau de precariedade e inadequação tendo como consequência dessa grave situação a impossibilidade de consolidação.

Para cada tipologia o Município definiu formas de atuação urbano-habitacionais. Basicamente são três categorias de intervenção física, sendo elas não excludentes entre si: **(i)** a urbanização (baixa complexidade ou alta complexidade), **(ii)** reassentamento e relocação da população ou ainda como **(iii)** o desfazimento do assentamento. A essas intervenções físicas soma-se a regularização fundiária comum a todas as tipologias tendo como diferença o momento de inicio dos procedimentos. **Nesse sentido parece necessário reforçar que o atendimento e atuação da regularização fundiária, nessa política habitacional, deve preceder a consolidação urbano-habitacional do assentamento.**

A partir desse diagnóstico habitacional foi possível ao Município de São Bernardo do Campo dimensionar as necessidades habitacionais e então estabelecer quais os déficits deveriam ser tratados no PLHIS, bem como estabelecer as prioridades de atendimento, para cada tipologia a receber investimento público[102]. O diagnóstico elaborado no PLHIS permitiu ao Município conhecer o problema habitacional da cidade, identificando e caracterizando sua irregularidade fundiária e precariedade urbano-habitacional e dimensionando o déficit habitacional quantitativo na faixa de 0 a 3 salários-mínimos. O Plano também apresentou os limites e potencialidades dos quadros político-institucional e financeiro existentes no governo local e definiu como marco temporal de atuação o período entre 2010 e 2025, tendo os Planos Plurianuais – PPAs como referencia para articulação de seu planejamento, estabelecendo o prazo de quatro anos para revisões, avaliação do período anterior e análise dos novos cenários e projeções.

3.2.2 O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – PHIS

Em consonância com as diretrizes federais do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS do município de São Bernardo do Campo foi colocado como principal instrumento de planejamento estratégico das ações da Secretaria de Habitação – SEHAB. Nesse sentido, o PLHIS foi concebido como instrumento de planejamento de longo prazo, mas também como “plano de ação”, como ferramenta de planejamento com propostas que são operacionais e que devem ser implementadas em curto, médio e longo prazo. (PLHIS, 2012, p. 144)

102 A limitada disponibilidade de terras aptas para habitação no município determinou uma forte restrição para atender a demanda demográfica que tende a crescer no município e, portanto, em decisão conjunta com o Fórum do PLHIS de SBC, chegou-se à conclusão da inviabilidade de priorizar seu atendimento, optando-se, portanto, pela resolução prioritária do déficit habitacional acumulado no município.

3.2.2.1 EIXOS PROGRAMÁTICOS PROPOSTOS PELO MUNICÍPIO PARA O ENFRENTAMENTO DAS DEMANDAS HABITACIONAIS MAPEADAS

Foi colocado como desafio ao PLHIS de São Bernardo do Campo a elaboração e planejamento de implementação de política habitacional que se caracterize como instrumento de inclusão social e de construção de uma cidade sustentável, com qualidade de vida para todos em todo o território.

Foram definidas três linhas programáticas de intervenção (LPA) a partir das quais, de acordo com as orientações do PLHIS, a SEHAB estruturar-se-á para enfrentamento das demandas habitacionais e, ainda, articulará todos os agentes (coordenadores, operadores e promotores) para viabilizar as soluções. Cada linha programática e programas propostos no PLHIS de São Bernardo do Campo apresenta-se em consonância com as linhas programáticas gerais do PlanHab[103], sendo adequada para a realidade local.

TABELA 1: LINHAS PROGRAMÁTICAS, PROGRAMAS, AÇÕES E PRIORIDADES.

LPA 1 INTEGRAÇÃO URBANA DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E/OU INFORMAIS	LPA 2 PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO	LPA 3 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
PA 1.1 - PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E IRREGULARES	PA 2.1 – PROGRAMA DE PRODUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS	PA 3.1- PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA HABITAÇÃO
PA 1.2 - PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS IRREGULARES CONSOLIDADOS		PA 3.2 - PROGRAMA DE GESTÃO PARTICIPATIVA
PA 1.3 - PROGRAMA MUNICIPAL DE REDUÇÃO DE RISCO E AÇÕES EMERGENCIAIS		
PA 1.4 - PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E PREVENÇÃO DE OCUPAÇÕES IRREGULARES E ADENSAMENTO DE ÁREAS OCUPADAS		

Para cada LPA o PLHIS estabeleceu os objetivos, a área de atuação, a demanda de atendimento bem como quais as ações e os programas específicos que as compõem.

A partir da criação das Linhas Programáticas o PLHIS propôs dois cenários de atuação, estabeleceu então a estratégia de intervenção, com o dimensionamento dos meios (mensuração de terras e recurso financeiro) necessários para o atendimento das necessidades habitacionais e a implementação dos programas, as Metas Físicas e Financeiras, Normativas e Institucionais e, por fim estabeleceu Indicadores de Monitoramento e Avaliação do Plano.

Como síntese, a Tabela 2 demonstra o déficit acumulado por Programa e o cenário das demandas a serem atendidas com recursos captados no PPA 2010/2013 e o déficit remanescente para o período de 2014-2025:

103 Linha Programática para Integração Urbana de Assentamentos Precários; Linha Programáticas para Produção e Aquisição da Habitação; Linha Programáticas para Melhoria Habitacional; Linha Programáticas para Assistência Técnica; e Linha Programáticas para Desenvolvimento Institucional.

TABELA 2: DÉFICIT ACUMULADO E ATENDIMENTO – 2010

PROGRAMA DE INTERVENÇÃO	1	2	3	4
PRODUÇÃO HABITACIONAL	38.017	10.283	518	27.216
URBANIZAÇÃO COMPLEXA	22.300	9.532	-	12.768
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	47.324	15.230	-	32.094
DÉFICIT ACUMULADO = TOTAL DE ATENDIMENTO	**107.641**	**35.445**	**518**	**71.678**

Fonte: Secretaria de Habitação, 2010.

LEGENDA:

1. Déficit acumulado por programa.
2. Atendimento com recursos municipais captados ou em captação em 2011 (excedem o PPA 2010-2013).
3. Atendimento viabilizado ou em viabilização pelo Gov. Estadual (CDHU).
4. Déficit remanescente para o período do PPA 2014-2025.

TABELA 3: INTERVENÇÃO URBANO-HABITACIONAL NECESSÁRIA POR TIPOLOGIA DE PROBLEMA

IRREGULARIDADE			
Tipologia de Problema	**Nº de assentamentos**	**UHs mapeadas por tipologia**	**Programa de Intervenção**
Tipologia 1 – Assentamentos consolidados sem a regularidade urbanística ou da propriedade /só precisam de regularização.	53	12.675	100% Regularização Fundiária (+ ação SABESP na APRM-B)
Tipologia 2 – Assentamentos Irregulares Parcialmente Urbanizados /Simples sem remoções	66	21.977	100% Regularização Fundiária + Urbanização Pontual (+ ação SABESP na APRM-B)
Tipologia 6 – Conjuntos Habitacionais Irregulares Promovidos Pelo Poder Público	11	3.429	100% Regularização Fundiária
SUB-TOTAL IRREGULARIDADE	**130**	**38.081**	
PRECARIEDADE			
Tipologia de Problema	**Nº de assentamentos**	**UHs mapeadas por tipologia**	**Programa de Intervenção**
Tipologia 3 (pontual)– Assentamentos Irregulares Parcialmente Urbanizados /Simples com remoções	36	9.834	93% OU 95% Regularização Fundiária + Urbanização Pontual +7 OU 5% Reassentamento/Relocação (+ ação SABESP)
Tipologia 4 – Assentamentos Precários e Irregulares Consolidáveis/obras complexas	69	33.119	60 % Urbanização Complexa 40% Produção de UH Reassentamento/ Relocação (+ ação SABESP)
Tipologia 5 – Assentamentos Irregulares Não Consolidáveis	25	2.028	100% Produção de UH Reassentamento (+ ação SABESP)
C/projeto SEHAB	12	7.187	DEFINIDO EM PROJETO
SUB-TOTAL PRECARIEDADE	**142**	**52.168**	
Total Geral	**272**	**90.249**	

Fonte: Secretaria de Habitação, 2016

No que diz respeito ao déficit acumulado de 47.324 unidades habitacionais, especificamente para o Programa de Regularização Fundiária (assentamentos e conjuntos habitacionais), foi colocado como meta atuar até 2013 com 15.230 uh's, cerca de 30% da demanda, ficando como déficit remanescente 32.094 uh's.

Considerando a ampla dimensão das irregularidades diagnosticadas no mapeamento, o Município entendeu que o Programa de Regularização Fundiária deverá ser realizado de forma progressiva e contínua, sendo a sequência de atuação definida a partir dos critérios de priorização.

A partir do diagnóstico habitacional, da definição das tipologias de intervenção e da consolidação do Programa de Regularização Fundiária, foi possível identificar o universo da demanda de atendimento por meio da regularização fundiária, bem como o momento de atuação por tipologia e prioridade. As tipologias 1, 2 e 6 foram definidas como áreas prioritárias, tendo em vista a possibilidade da regularização jurídica independente de obras e/ou remoções. Esse universo abrange cerca de 130 núcleos.

3.3 O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DE INTERESSE SOCIAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

> Em tempos de disputas e retrocessos, é fundamental registrar os processos históricos e as conquistas sociopolíticas para que possam ser defendidas. (ALFONSIN e FERNANDES, 2016 p.11)

No âmbito municipal, o Plano Diretor de São Bernardo do Campo, Lei n°. 6.184, de 21 de dezembro de 2011, é o principal instrumento da política urbana, tendo como princípios fundamentais: o desenvolvimento sustentável; a função social da cidade; a função social da propriedade imobiliária urbana; a igualdade e a justiça social; e a participação popular e a gestão democrática da política urbana, consoante disposições de seu artigo 4º.

De acordo com o art. 15º do Plano Diretor, Lei nº 6.184/11, são fundamentos da Política Municipal de Habitação: a regularização e integração urbana de assentamentos precários ou irregulares; a provisão habitacional; a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano; o fortalecimento institucional do setor habitacional; e o princípio da gestão democrática e participativa.

A promoção da regularização fundiária, da urbanização e da inserção dos assentamentos precários à cidade, bem como a eliminação de riscos à vida, associados à condição de moradia, constitui um dos objetivos gerais da política de habitação do município, conforme previsão do artigo

16º, inciso III, da Lei n°. 6.184/11. Vale ressaltar que, no âmbito do Plano Diretor, a regularização fundiária está sempre adstrita às diretrizes gerais da política de desenvolvimento ambiental do município.

Como apresentado na seção anterior, a partir de 2009 a Prefeitura de São Bernardo do Campo iniciou processo de estruturação institucional do setor habitacional e de adequação da sua legislação, com intuito de garantir condições para implementação de política pública objetivando o enfrentamento da demanda habitacional do município. Foi então a partir de 2010 que teve inicio a elaboração do Programa de Regularização Fundiária.

3.3.1 A estrutura do Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Interesse Social de São Bernardo do Campo

O Programa de Regularização Fundiária foi apresentado oficialmente pelo Município em dezembro de 2011. O documento de consolidação foi estruturado em nove partes as quais compõem um conjunto de ações sob os aspectos jurídico, urbanístico, territorial, cultural, econômico e socioambiental.

3.3.1.1 Dos Objetivos e Diretrizes

O Programa tem como objetivos gerais: **(i)** garantir o direito fundamental à cidade sustentável e à moradia digna da população de baixa renda, **(ii)** garantir a função social da cidade e da propriedade urbana visando à redução das desigualdades sociais e a exclusão territorial, buscando promover e ampliar o acesso aos bens e serviços da cidade, e **(iii)** promover a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Foram definidas como Diretrizes Gerais do Programa de Regularização Fundiária: **(i)** a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; **(ii)** a articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; **(iii)** a participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; **(iv)** o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; **(v)** a concessão do título preferencialmente para a mulher; **(vi)** o respeito à tipicidade e as características das áreas em estudo quando da proposta intervenção necessária à efetiva implantação da regularização fundiária; e **(vii)** a regularização de áreas com nível satisfatório de cobertura de infraestrutura básica e com parcelamento e habitações adequadas.

Em que pese seja explicito que o Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social não promoverá a regularização edilícia em seu processo, cabe informar que a partir da publicação da

Lei Municipal nº 6.312 de dezembro de 2013[104], que dispôs sobre a instituição do Programa de Regularização das Edificações – PRED, foi possível promover a regularização edilícia das edificações das áreas demarcadas como ZEIS vinculando a conclusão da regularização fundiária à possibilidade de adesão do interessado. Neste sentido, observamos uma vez mais a abrangência da política habitacional do município.

3.3.1.2 ESTRUTURA DE GESTÃO E EXECUÇÃO DO PROGRAMA

É atribuição, na estrutura de Gestão e Execução do Programa, da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, especialmente o Departamento de Regularização Fundiária – SEHAB 2, realizar a gestão e o acompanhamento de todo o procedimento de elaboração e aprovação do processo de regularização fundiária, em todas as suas etapas. Compete ainda à SEHAB 2, exercer a Coordenação da Comissão de Aprovação do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável em ZEIS (CAZEIS) e acompanhar a constituição da Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL), em cada área de intervenção, bem como fornecer as diretrizes de trabalho desta Comissão e indicar os representantes da SEHAB 2 no grupo.

Faz parte também da estrutura de Gestão e Execução do Programa a CAZEIS. Essa Comissão é formada por representantes da SEHAB 2, da Secretaria de Gestão Ambiental e da Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional e sua coordenação é de responsabilidade do representante da SEHAB 2. Compete à CAZEIS, analisar e aprovar o Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável. A aprovação do Plano é consolidada quando da publicação do Decreto de Aprovação.

Foi prevista também, nessa estrutura, a interface tanto com o Programa Cidade Legal (programa promovido pelo Governo do Estado de São Paulo) quanto com o Conselho da Cidade e do Meio Ambiente de São Bernardo do Campo (ConCidade) [105]. Importante salientar que o ConCidade não é considerado instância de aprovação do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável, mas por ter competência ampla sobre a Política Urbana, busca-se a interface junto ao ConCidade no intuito deste acompanhar o processo, verificando se os princípios e diretrizes de participação foram assegurados, se normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais foram atendidas.

Quanto ao Licenciamento Ambiental é indicado no Programa que esse procedimento em Áreas de Preservação Permanente - APP será realizado pela Secretaria Municipal de Gestão

104 Com alterações: Lei Municipal nº 6.371/2014 e 6.445/15.

105 O ConCidade de São Bernardo é o órgão colegiado de natureza consultiva, deliberativa e normativa integrante da estrutura da Administração Municipal, vinculado ao Gabinete do Prefeito (GP) que tem por finalidade garantir a participação dos diferentes segmentos da população na formulação, implementação e gestão da política urbano-ambiental. Observa-se que o referido Conselho tem uma competência ampla sobre a Política Urbana, definindo diretrizes e regras gerais dessa política que, por conseguinte, dialogará com a Política de Regularização Fundiária.

Ambiental (SGA), na forma o artigo 54, § 1°, da Lei Federal n°. 11.977/09, que analisará o Estudo Técnico realizado para a área, em conformidade com o § 2° do mesmo dispositivo.

Nos casos de APRM, o agente promotor[106] deverá encaminhar, em observância às exigências e diretrizes da lei específica da APMR, a solicitação de licenciamento ao órgão técnico do Comitê da Bacia Billings – Secretaria de Estado do Meio Ambiente, acompanhado dos documentos exigidos pelo órgão.

É sabido que a regularização fundiária é processo realizado em conjunto por diversos atores, com funções e responsabilidades específicas, de acordo com as características da área e com as condições existentes para a regularização. Nessa direção, o Programa de Regularização Fundiária entende como atores desse processo, seja por meio da participação direta, seja indireta: a Prefeitura Municipal, os agentes promotores da regularização fundiária (promotor público Estadual e/ou promotor comunitário); a Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL), os cartórios de registro de imóveis, os beneficiários do processos de regularização, as concessionária e permissionária do serviço público, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Câmara Municipal.

Cabe ao Município nos processos de Regularização Fundiária: **(i)** a gestão de todo o processo de regularização fundiária seja ela promovida pelo poder público seja promovida pelo ente privado; **(ii)** a definição dos requisitos necessários para a elaboração do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável, no que se refere aos desenhos, memorial descritivo e cronograma físico de obras e serviços nele previstos, entre outros; **(iii)** a análise e aprovação do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável; **(iv)** a disposição, por meio de normas municipais, sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território; **(v)** a autorização da redução do percentual de áreas destinadas ao uso público, bem como das áreas mínimas dos lotes nos assentamentos implantados até a promulgação da Lei Federal nº 11.977/09; **(vi)** promover o licenciamento urbanístico e ambiental de intervenções caracterizadas como regularização fundiária de interesse social, considerando que o Município possui conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado; e **(vii)** admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente - APP, quando for o caso e respeitados os requisitos da lei.

A limitada capacidade operacional do poder público municipal impôs ao Programa a estratégia de criação do promotor comunitário e promotor público estadual, a fim de garantir o acesso de todos ao direito da regularização fundiária sustentável. Está previsto que as responsabilidades de cada ator serão pactuadas na Etapa 01 do Programa.

No que diz respeito à Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) esta será formada, em cada núcleo, no início dos trabalhos da regularização. A SEHAB 2 deverá mobilizar os moradores das áreas abrangidas pelo seu perímetro, visando à constituição da COMUL.

106 Promotor público Municipal ou Estadual ou o promotor comunitário.

A composição da COMUL é definida em função do número de moradores ou de famílias a serem atendidas na área abrangida pelo Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável, garantida a paridade de representação da comunidade e da Administração Municipal.

Será a COMUL que realizará diretamente a gestão democrática do procedimento de aprovação do Plano Integrado, assim como deverá garantir a informação e participação da população envolvida nas suas discussões e deliberações em todas as Etapas do procedimento. A COMUL não tem atribuição de deliberação, sendo qualquer decisão tomada em assembleia com todos os moradores do assentamento.

3.3.1.3 OS ELEMENTOS ESTRUTURANTES DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DE INTERESSE SOCIAL

Os elementos estruturantes previstos no Programa de Regularização Fundiária são: **(i)** a proposta de critérios de priorização de atendimento; **(ii)** a previsão da Comissão de Urbanização e Legalização – COMUL e, ainda, **(iii)** da Assistência Técnica[107] e Jurídica Gratuita[108].

Para a determinação de critérios que permitam o enquadramento da área numa escala de prioridade de atendimento, criou-se metodologia baseada em “filtros” e “pesos”. O primeiro “filtro” é aquele referente às tipologias frente ao Programa de Regularização Fundiária, o segundo “filtro” refere-se às condições fundiárias e o terceiro “filtro” referente à imposição judicial.

Será com base na aplicação dos “filtros” e “pesos” que a SEHAB emitirá o Parecer Prévio de Enquadramento, que consiste em atividade prevista nas Etapas de implementação do Programa.

3.3.1.4 AS ETAPAS E ATIVIDADES

O Programa de Regularização Fundiária prevê dez etapas de trabalho e ainda define as atividades e fluxos a serem desenvolvidos em cada uma delas. Essa estrutura orienta as ações necessárias para a implementação de processos de regularização fundiária no Município de São Bernardo do Campo, e deverá ser atendida em todos os casos, independentemente do agente promotor.

O que observamos, a partir da análise da estrutura proposta pelo Programa de Regularização, é a materialidade da política habitacional construída, buscando consolidar arranjo operativo institucional que perpassa por todos os procedimentos necessários à regularização plena

107 Sobre a assistência técnica, esta é prevista tanto no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) como na Lei de Assistência Técnica (Lei n° 11.888/2008), assegurando às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e construção de habitação de interesse social; abrangendo todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação, compreendendo assim os processos de regularização fundiária. (SEHAB, 2011)

108 Quanto a obrigatoriedade da assistência jurídica gratuita esta se fundamenta não só no art. 5°, LXXIV da Constituição Federal de 1988, como na Lei de Assistência Judiciária (Lei n° 1060/1950). No âmbito do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 o instrumento é consagrado tanto no art. 4º, V, "r" - “a prestação de assistência jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos” - como no art. 12 nos casos de usucapião ou concessão de uso especial fica assegurada a assistência judiciária gratuita, considerando sempre o critério da baixa renda. (SEHAB, 2011)

dos assentamentos irregulares e garante que as diretrizes da Política Habitacional do município sejam cumpridas.

A **Etapa I** consiste no **planejamento participativo das ações em cada assentamento e a constituição da COMUL**. Dentre as atividades previstas para cumprimento desta etapa, destacam-se: **(i)** levantamento de dados preliminares, buscando junto a diversos órgãos, instituições e moradores documentos (certidões, desenhos, documentos públicos, etc.) existentes que permitam, preliminarmente, compreender as características do assentamento irregular (urbanística, jurídica, ambiental e social), as causas geradoras da irregularidade; **(ii)** vistoria técnica ao assentamento irregular; **(iii)** assembleia de apresentação do Programa junto aos moradores do assentamento irregular; **(iv)** assembleia devolutiva para a apresentação, aos moradores do assentamento irregular, dos dados preliminares levantados, do planejamento proposto e para a eleição dos representantes da área na COMUL. Como resultado desta primeira etapa, são consolidadas três "sub-ações"[109], **(SA1)** levantamento preliminar de dados e informações; **(SA2)** cronograma de planejamento das etapas e ações; e **(SA3)** assembleia devolutiva e eleição da COMUL.

Em seguida parte-se para a **Etapa II**, na qual deverá ser elaborada a **caracterização socioeconômica**, por meio do cadastramento das famílias[110], bem como o recolhimento dos documentos individuais dos responsáveis pelo imóvel e documentos do imóvel. Nesta Etapa, são realizados diversos procedimentos preliminares a aplicação do cadastro socioeconômico, como a análise das características territoriais que permita a subdivisão da área em setores/quadras (posteriormente, esse material servirá como base para a proposta do projeto de parcelamento da regularização fundiária - Etapa IV), a aplicação de um indexador à cada domicílio, com respectiva identificação em planta (identificando as características de uso e ocupação dos lotes, ruas e demais espaços de uso comum ou privado) e a divulgação e esclarecimento quanto aos documentos que os moradores devem apresentar quando da visita domiciliar. Ao longo do período de aplicação do cadastro é realizado plantão permanente, com técnico social, que permite os esclarecimentos bem como possíveis correções dos trabalhos de identificação dos domicílios e aplicação do indexador.

Ao término desta etapa, é realizada assembleia devolutiva para a apresentação do diagnóstico socioeconômico às famílias e a consolidação do diagnóstico socioeconômico, o qual subsidiará o Plano de Regularização Fundiária (Etapa VI). Como resultado desta segunda etapa, são consolidadas três "sub-ações", **(SA4)** diagnóstico socioeconômico; **(SA5)** montagem de dossiê de cada família/lote/domicílio; e **(SA6)** assembleia devolutiva do diagnóstico socioeconômico consolidado. Trata-se de etapa de grande importância, pois é nesse momento que a equipe técnica (física, jurídica e social) tem o primeiro contato com as famílias e também com os documentos levantados junto à cada uma. Os dados desta etapa serão utilizados posteriormente para análise

109 A denominação adotada pela pesquisadora para identificar os indicadores a serem apresentados como cumprimento das atividades de cada Etapa está consolidada na Figura 20, a ser apresentada ao final do capítulo

110 é realizada uma visita domiciliar e neste momento aplicado um questionário à cada domicílio/lote identificado, ou seja, trata-se de um cadastro censitário o qual levanta dados dos moradores, do uso e ocupação, das formas de apropriação (proprietário, inquilino, cedido, etc.), do tempo de moradia, etc.

jurídica, social e urbanística para a consolidação do diagnóstico da irregularidade e propositura da estratégia de regularização do assentamento para cada família.

A **Etapa III** consiste no diagnóstico e estratégias de regularização fundiária. Compõe esta etapa do programa a consolidação das informações urbanísticas, social, ambiental e jurídico-fundiária, visando à definição de possíveis estratégias para regularização. A proposta deverá ser apresentada às famílias, em assembleia, as quais deverão manifestar-se quanto a aceitação ou não. Em caso de aprovação, os trabalhos seguirão para a próxima etapa, caso contrário, deverá ser elaborada nova estratégia acolhendo as considerações postas pela população. Ao término desta etapa, são consolidadas três "sub-ações", **(SA7)** levantamento planialtimétrico cadastral do assentamento irregular; **(SA8)** diagnóstico e estratégia de regularização; e **(SA9)** assembleia devolutiva do diagnóstico e estratégia de regularização. Esta terceira etapa pode ser considerada das mais importantes no que diz respeito à consolidação das informações do assentamento, pois será a partir deste diagnóstico que os técnicos terão condições de compreender as origens da irregularidade e as condições urbanísticas e ambientais da ocupação, para que a partir daí seja traçada estratégia interdisciplinar para regularização fundiária plena do assentamento.

Será na **Etapa IV**, a partir da estratégia definida na etapa anterior, que deverão ser elaboradas as peças gráficas e demais documentos técnicos necessários à instrução do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável. Ressalta-se que o Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável, Etapa VI, será o principal instrumento de regularização urbanística. O resultado desta etapa consolida-se em duas "sub-ações" (**SA10**) composta pelo projeto de parcelamento da regularização fundiária e a (SA19) composta pela instituição e especificação de condomínio. Estas "sub-ações" são elaboradas a partir das informações coletadas em campo somadas às análises urbanísticas, ambientais e jurídicas, ou seja, o projeto de parcelamento é resultado do trabalho de ampla análise, pois este deverá acolher além das características da ocupação, informações e estratégias jurídicas, urbanísticas e ambientais da regularização.

A **Etapa V** é prevista como momento crucial para a definitiva regularização fundiária do terreno do assentamento e/ou a denominada disponibilização do terreno, quando necessário. Entre os trabalhos previstos pode-se citar: os procedimentos necessários de retificação de registro imobiliário; e/ou de unificação de matrículas junto ao Cartório de Registro de Imóveis; e/ou de abertura de matrícula junto ao Cartório de Registro de Imóveis; e/ou de desmembramento de matrículas junto ao Cartório de Registro de Imóveis; e/ou de averbação do auto de demarcação urbanística na(s) matrícula(s). Nesta etapa é consolidada a "sub-ação" (**SA11**).

A etapa seguinte, **Etapa VI**, tratará da obtenção da aprovação do parcelamento do solo junto à CAZEIS. É o resultado de todas as ações realizadas até esta etapa e que serão consolidadas no Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável, "sub-ação" (**SA12**). A aprovação do projeto pelo poder público municipal corresponde ao licenciamento urbanístico e ambiental, e, no caso do Município de São Bernardo do Campo, por possuir conselho de meio

ambiente e órgão ambiental capacitado, o qual tem representatividade na CAZEIS, essa aprovação é suficiente para posterior registro do parcelamento no CRI.

A **Etapa VII** prevê a obtenção de licença/anuência dos órgãos estaduais, quando for o caso, pois tratam-se dos assentamentos irregulares que estão insertos na APRM-B. O licenciamento respeitará os procedimentos estabelecidos pelos órgãos ambientais estaduais, responsáveis pela análise e emissão de licença e, ainda, adequar-se-á às características de cada assentamento. No caso de São Bernardo do Campo o Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável, aprovado pelo município, é o principal elemento que subsidia o licenciamento. A "sub-ação" desta etapa é a (**SA13**).

Serão na **Etapa VIII** as ações de autuação da documentação necessária para regularização do empreendimento junto ao Cartório de Registro de Imóveis e obtenção do registro do parcelamento e a abertura das matrículas individualizadas de cada lote e áreas públicas. Ressaltamos que nesta etapa, os procedimentos de registro são acompanhados pelos técnicos da prefeitura diariamente, sendo estabelecido bom fluxo entre a prefeitura e os cartórios de registro de imóveis de São Bernardo do Campo. Esta gestão permitiu que os procedimentos normativos recentes pudessem ser implementados, resultando na efetivação da regularização de significativo número de assentamentos. Nesta etapa, os resultados podem ser identificados pelas "sub-ações" (**SA14**) autuação da documentação necessária ao registro, (**SA15**) registro do parcelamento com a abertura das respectivas matrículas, (**SA16**) consolidação do projeto de parcelamento e memoriais descritivos conforme o registro e, (**SA17**) assembleia devolutiva de acompanhamento dos trabalhos.

A **Etapa IX** consiste na formação e elaboração dos títulos. Trata-se de procedimentos específicos que demandam a atuação conjunta entre técnicos sociais e jurídicos. Isso porque, no caso de São Bernardo do Campo, para as áreas públicas optou-se por dois instrumentos jurídicos: **(i)** Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), instrumento não oneroso, e **(ii)** Contrato de Compra e Venda[111], instrumento oneroso. Às famílias, são apresentadas as opções de cada instrumento, ficando a escolha como atribuição dos beneficiários. Foram estabelecidos procedimentos específicos para a outorga de cada instrumento, sendo realizada análise jurídica e socioeconômica de cada família e acompanhamento da escolha.

Nas áreas particulares, cujo registro dos documentos existentes independe da prefeitura, é realizada reunião de esclarecimento sobre os procedimentos para ser levados à registro os contratos/documentos. Nos casos em que a prefeitura deve outorgar o documento, como nos da legitimação de posse, é realizada análise jurídica e socioeconômica de cada família e reunião de esclarecimento sobre os procedimentos de registro.

111 Para além das questões sobre a comercialização de imóveis públicos (o qual foi objeto de amplo debate institucional), o município estabeleceu uma política de oferta ao possuidor do imóvel público ocupado, a partir das regras estabelecidas pelo Decreto Municipal nº 18.7092013 e pelo Decreto Municipal nº 19.258/15, os quais dispuseram sobre a Política Municipal de Subsídio para a alienação de imóveis públicos às famílias atendidas pelo Programa de Regularização Fundiária, Urbanização Integrada de Assentamentos Precários e de Produção Habitacional, que optarem pela aquisição de imóvel público.

Nesta etapa, os resultados podem ser identificados pelas “sub-ações” (**SA18**) outorga dos instrumentos jurídicos de posse ou propriedade e (**SA20**) reunião de apresentação dos instrumentos e procedimentos para os casos em que depende da prefeitura a outorga do documento.

A última etapa, **Etapa X**, tratará do Pós Regularização. Destacam-se as principais atividades a serem desenvolvidas: gestão patrimonial; gestão do financiamento habitacional e; monitoramento e avaliação dos resultados.

As atividades previstas nesta Etapa são voltadas para o acompanhamento e orientação aos beneficiários para o registro do instrumento jurídico. Ressalta-se que nos casos de núcleos em APRM/B faz-se necessário aguardar dois anos, após a conclusão das obras vinculadas ao licenciamento, para o desbloqueio das matrículas e, assim, permitir o registro do instrumento.

Para tanto, entre os anos de 2011 e 2013, os assentamentos prioritários foram definidos, resultando na seguinte composição:

TABELA 4: IDENTIFICAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES 2011 – 2013

ASSENTAMENTO IRREGULAR 2011	ASSENTAMENTO IRREGULAR 2012	ASSENTAMENTO IRREGULAR 2013
Assoc. Constr. Pop. Motoristas	Associação Castelo Branco*	Jd. das Oliveiras*
Bela Vista	Divinéia-Pantanal / Urbanizado*	Jd. das Orquídeas II*
Belita Nazareth 1 - 6	Fei Mizuho*	Jd. João de Barro*
Botujuru	Golden Park	Jd. Lago Azul*
CAISB I	Ipê IV*	Jd. Marco Polo I*
Carminha / Detroit 1 – 6*	Jd. Belas Artes	Jd. Monte Sião (alvarenga) *
Cond. Billings	Jd. Central *	Jd. Nosso Lar*
Cond. Serra Do Mar	Jd. Ipanema*	Jd. Nova Canaã*
Cond. Vl. Esperança	Jd. do Lago I*	Jd. Recanto dos Pássaros*
Cond. Esmeralda 1 - 7	Jd. Novo Horizonte/Ferrazópolis	Jd. Senhor do Bonfim*
Cond. Jd. Lavinia 1 - 4	Jd. Pinheiros*	Los Angeles*
Cond. Silvina Oleoduto	Jd. Uenoyama (irregular)	Parque das Flores II*

(continuação **TABELA4: IDENTIFICAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES 2011 – 2013**)

ASSENTAMENTO IRREGULAR 2011	ASSENTAMENTO IRREGULAR 2012	ASSENTAMENTO IRREGULAR 2013
Jd. Anchieta	Loteamento Vila Santa	Parque Veneza*
Jd. dos Químicos	Novo Jd. do Lago*	Recanto da Amizade*
Jd. Guarani*	Rua Itamarati	Vila Nova*
Nova Vila Salvador Arena	Teles de Menezes	
Nicola Demarchi	Tiro de Guerra	
Parque São Rafael	Vila da Biquinha (associação)	
Parque Hawai*	Vila Progresso	
Romildo Ceola 1 - 4	Vila Boa Vista / Pantanal 1*	
Rua Itá	Vila Mariana	
Vila Santa Mônica*	Vila Boa Vista/Santana	
Vila Das Valsas		
Vila Nova Antunes		
Vila Soares		
Vila 13 De Maio		
Vila Chaminé		
Wanda Bueno		

Fonte: Secretaria de Habitação.
* Assentamento Irregular em APMR/B

No ano seguinte, 2015, os assentamentos a serem incorporados aos trabalhos foram definidos a partir das reuniões do Orçamento Participativo – OP, sendo definidos como prioritários:

TABELA 5: IDENTIFICAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES 2015.

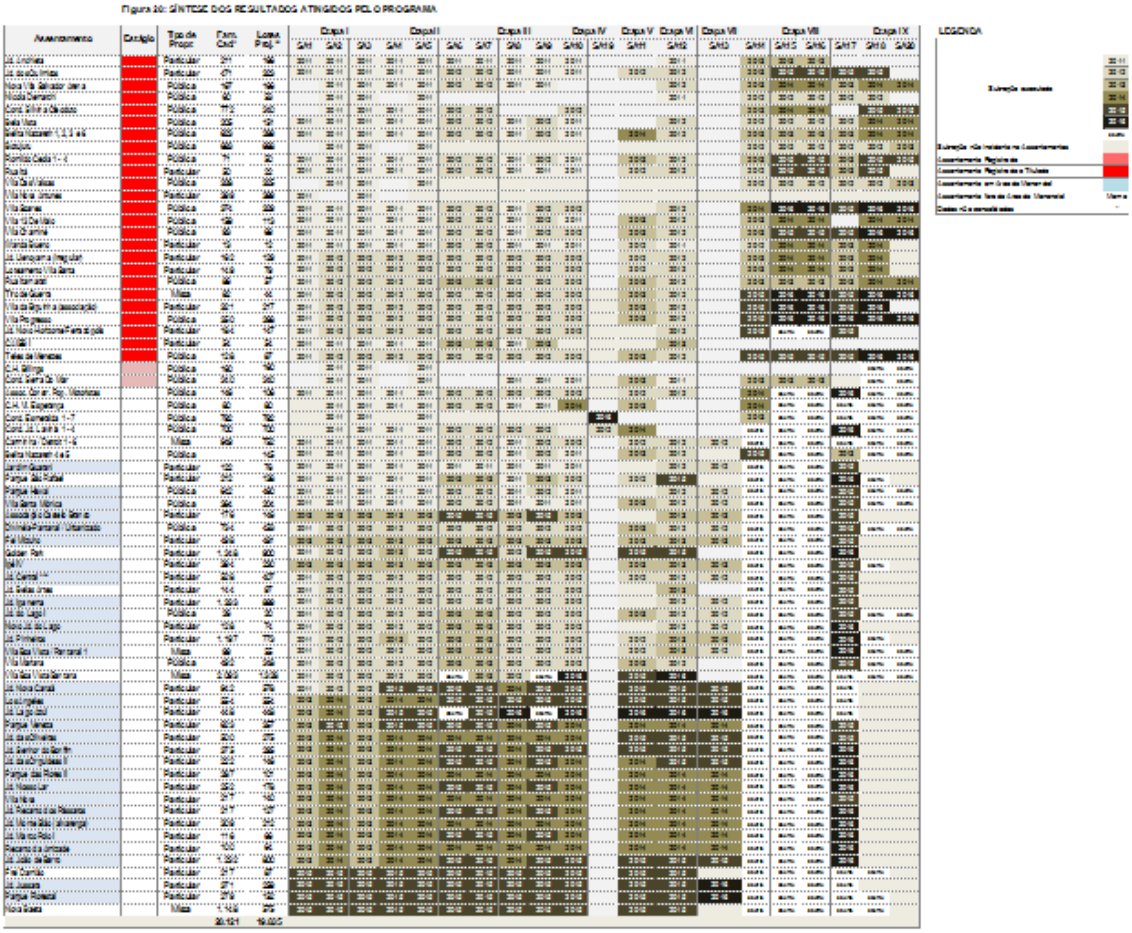
ASSENTAMENTO IRREGULAR 2015
Frei Damião
Jd. Jussara*
Parque Florestal*
Nova Baeta

Fonte: Secretaria de Habitação.
* Assentamento Irregular em APMR/B

NOMENCLATURA DAS "SUB-AÇÕES".

ETAPA I	
Relatório de Levantamento Preliminar de Dados.	**SA1**
Relatório de atividades da oficina de planejamento participativo do processo, acompanhado de lista de presença e ata da reunião.	**SA2**
Cronograma de trabalho para cumprimento das etapas e entrega dos produtos descritos neste edital.	**SA3**
ETAPA II	
Relatório da situação socioeconômica.	**SA4**
Cadastro socioeconômico das famílias a serem beneficiadas e documentos necessários à regularização.	**SA5**
Relatório de Atividade devolutiva do levantamento cadastral com a Comunidade.	**SA6**
ETAPA III	
Levantamento Planialtimétrico Cadastral.	**SA7**
Relatório diagnóstico e estratégias de regularização.	**SA8**
Relatório de oficina devolutiva do diagnóstico com a comunidade, acompanhada da lista de presença na oficina e portaria de nomeação da COMUL.	**SA9**
ETAPA IV	
Plantas, memoriais e peças técnicas necessários ao processo de regularização do parcelamento junto ao CRI.	**SA10**
Peças e plantas técnicas necessárias ao registro do condomínio.	**SA19**
ETAPA V	
Cópia da(s) matrícula(s) retificada(s), unificada(s) e/ou desmembrada(s).	**SA11**
ETAPA VI	
Jogo de plantas, memoriais técnicos e demais documentos que compõem o Plano de Reg. Fund. e seu respectivo Decreto de aprovação.	**SA12**
ETAPA VII	
Cópias das anuências estaduais e documentos pertinentes.	**SA13**
ETAPA VIII	
Matrículas com registro do parcelamento.	**SA14**
Matrículas individualizadas dos lotes do assentamento.	**SA15**
Originais e CDs com os arquivos em AUTOCAD dos projetos de regularização, inclusive com os memoriais e planilhas executadas.	**SA16**
Relatório de atividade com a Comunidade para informação do andamento.	**SA17**
ETAPA IX	
Relatório de atividade com a Comunidade para Opção de Titulação / Acompanha lista de presença e lista de habilitados.	**SA18**
Títulos que garantam a segurança jurídica da posse de cada uma das famílias beneficiadas.	**SA20**

Figura 20: SÍNTESE DOS RESULTADOS ATINGIDOS PELO PROGRAMA



*

> "(...) Assim, pode-se observar que não bastam garantias (...) no ordenamento jurídico. A aplicabilidade e eficácia de institutos e princípios jurídicos estão vinculadas à existência de políticas públicas que tenham por objetivo sua operacionalização. (...)" (SILVA, Jacqueline S. da, 2010, p. 256)

De forma geral, podemos considerar que a experiência de São Bernardo do Campo materializa parte da política habitacional formulada pelo Município, tendo como resultado alcançado, em dezembro de 2016, cerca de **77%** do déficit do programa de regularização com ação concluída ou em andamento. Ao estruturar programa de regularização fundiária, a partir do quadro normativo, institucional e programático podemos considerar que o município avança **(i)** na demonstração da capacidade de execução e implementação da política desse setor em consonância com os marcos regulatórios contemporâneos, **(ii)** no arranjo das dimensões jurídica, urbanística, social e ambiental para a efetivação da regularização fundiária plena, **(iii)** na coerência ao adotar o PLHIS como principal instrumento de planejamento da política habitacional, articulando as ações e programas de forma a enfrentar as demandas locais do setor, **(iv)** na articulação dos atores envolvidos ao longo de todo o processo, demonstrando a complexidade da matéria e, **(v)** ao enfrentar a irregularidade em escala e ainda assim garantir as diretrizes da política habitacional, como o respeito a tipicidade dos assentamentos e a garantia da participação dos beneficiários ao longo dos trabalhos.

De forma geral, podemos observar a propositura de programa municipal de regularização fundiária, consubstanciado às diretrizes e princípios trazidos pela nova ordem urbanístico-jurídica brasileira. Observa-se que o programa é parte integrante de mudança na postura governamental local e compõe um dos eixos programáticos da política municipal de habitação.

O município, ao propor o Programa de Regularização Fundiária, demonstra a intenção de enfrentar as necessidades e precariedades habitacionais locais, reconhecendo sua atribuição, como ente federado legítimo, de legislar sobre o seu território buscando equilibrar o interesse individual e coletivo.

Resta ainda ao município encontrar, no enfrentamento ao desequilíbrio entre interesse individual e coletivo, o caminho para que se interrompa o ciclo da urbanização excludente e promova processo transformador na cidade traduzindo-se na garantia do direito à moradia, à cidade e ao meio ambiente equilibrado.

Não é possível desconsiderar a realidade das diversas características fundiárias das ocupações irregulares no Brasil. A ocupação de áreas públicas torna a discussão ainda mais complexa. Ao se propor a permanência de população sobre esses territórios públicos parte do debate envolve o reconhecimento e garantia da posse à essas famílias e, atualmente, também a possibilidade do reconhecimento do direito à propriedade. É necessário incluir nessa discussão uma reflexão sobre os instrumentos jurídicos existentes (como por exemplo, a usucapião e a legitimação

de posse) ao tratamento de ocupações em áreas particulares em regularização e, até mesmo, a adoção da venda de imóveis provenientes das ações do Programa Minha Casa Minha Vida.

Historicamente, as experiências brasileiras de urbanização, provisão habitacional e/ou regularização fundiária demonstram: **(i)** a recorrência do processo de deslocamento de parcela das famílias beneficiárias para territórios irregulares (favelas, loteamentos clandestinos, etc.); **(ii)** a complexidade e pluralidade de dimensões das questões sociais urbanas.

Seja plural seja antagônico, o que podemos observar na pauta atual (discurso e metodologias de atuação) da regularização fundiária são programas que buscam reconhecer um direito e/ou enfrentar uma questão social (para além do direito à moradia e à cidade) e/ou, ainda, incluir na dinâmica econômica significativa parcela da população brasileira por meio do reconhecimento do direito à propriedade.

Segundo a Lei Federal nº 11.977/2009, a regularização fundiária consiste: "(...) no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado". Nesse sentido, podemos considerar que qualquer análise, reflexão ou problematização sobre esse tema não pode ser linear. Trata-se de processo dinâmico e interdisciplinar. Trata-se de tema sobre o conflito da terra como valor de uso versus terra como valor de troca não é superado. Sua atuação "no jogo" da cidade, seja ele regular (pós-regularização) seja irregular (em sua origem), deve ser compreendida para que seja possível a correta delimitação de sua análise. E, talvez esse seja um dos maiores desafios.

CAPÍTULO IV: LIMITES E POTENCIALIDADES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: OS RESULTADOS DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DE INTERESSE SOCIAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

O **Capítulo IV** pretende: **(i)** apresentar os resultados atingidos pelo Programa ao longo dos anos de 2011-2016 e **(ii)** problematizar qual a contribuição do programa, a partir de seus resultados e sua *estrutura operacional* institucional e legal, tanto no enfrentamento da irregularidade fundiária do município de São Bernardo do Campo quanto na compreensão dos limites e possibilidades de política pública de regularização fundiária.

Para além da análise teórica, serão incorporadas ao trabalho contribuições a partir de experiências profissionais vividas pela autora, ao longo dos cinco anos, na implementação dessa política pública naquele Município. Apreender a relação entre discurso e prática no âmbito da regularização fundiária apresenta-se importante para reflexão sobre política setorial como esta.

Ao final desse capítulo pretende-se construir panorama da atuação e dos resultados atingidos, que nos permita demonstrar os limites e potencialidades do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social.

Questões como qual a contribuição e se é possível a reprodutividade, permeiam a maioria das discussões conceituais e metodológicas contemporâneas sobre políticas públicas setoriais e se suas respostas sustentam a argumentação em defesa de determinada ideia sobre política pública. Ao propor adotar como objeto de estudo programa de iniciativa do Poder Público Municipal, reforça-se a necessidade de compreendermos o processo de produção de políticas públicas, entendidas cada vez mais como processos complexos, atravessados por diversas dinâmicas de poder, embora em constante interação com os ambientes institucionais, relacionais e cognitivos que as cercam, ambientes esses também construídos ativamente pelos atores dessas políticas[112].

*

Como apresentado no **Capítulo III**, o Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo prevê a execução de diversas ações (de caráter jurídico, urbanístico, social e ambiental) necessárias para promoção:

(i) da aprovação do Plano de Regularização junto aos órgãos licenciadores (órgão municipal responsável pela análise e aprovação e, quando for o caso, órgão estadual de licenciamento ambiental – caso da APRM/B);

112 MARQUES, E. "As Políticas Públicas na Ciência Política".

(ii) do registro do parcelamento do solo (resultante do Projeto de Regularização Fundiária) no Cartório de Registro de Imóveis – CRI;

(iii) da outorga de documentos que garantam a segurança jurídica da posse ou propriedade.

Desta forma, o Programa objetiva garantir a regularização fundiária de forma plena. Sua implementação, ao longo do período estudado, atingiu resultados que podem ser considerados importantes, sejam seus "resultados objetivos", frente aos resultados quantitativos atingidos, que demonstram o êxito do Programa frente à irregularidade fundiária, sejam seus "resultados qualitativos", por meio de suas contribuições à estrutura institucional, à promoção da participação e sensibilização da população e, ainda, às reflexões acadêmicas. Importante salientar que as análises sobre os resultados do Programa são feitas a partir do referencial teórico utilizado para a definição e caracterização da Regularização Fundiária Plena (Capítulos I e III), cotejado com a realidade empírica dos assentamentos, nos quais foram realizadas as ações do Programa. Não foi realizada análise de eficiência, eficácia ou efetividade a partir de indicadores ex ante ou ex post ao Programa.

Entendemos necessário ressaltar, neste momento, a lacuna da política de regularização fundiária de interesse social quanto à ausência de indicadores (nacional, estadual ou até mesmo municipal) que permitam monitorar e avaliar os trabalhos neste setor. Essa ressalva é importante, pois os pontos que apresentaremos a seguir foram definidos a partir da proposta da dissertação, qual seja a partir de referenciais teóricas e das experiências vividas, que podem ser considerados relevantes ao debate e que permitem compreender a relevância e contribuição deste Programa.

Em que pesem as ações de estruturação do Programa de Regularização Fundiária do Município de São Bernardo do Campo terem seu inicio marcado no ano de 2009[113], será a partir de 2011, com a consolidação do Programa e com a contratação de empresa especializada[114], que o Programa passará a ter sua atuação intensificada.

Estruturado em dez (10) etapas, às quais são compostas por cerca de 20 "sub-ações", o Programa de Regularização tinha como meta inicial a regularização fundiária de 5.000 lotes por ano[115]. A partir de maio de 2011 as ações abrangeram os 28 assentamentos irregulares aptos e prioritários a receberem a regularização fundiária, os quais reuniam cerca de sete mil e duzentos (7.200) lotes/unidades habitacionais[116], correspondendo a cerca de 8.600 famílias.

Como podemos observar na Figura 20, as ações ao longo do ano de 2011 não resultaram na conclusão da regularização fundiária dos 28 assentamentos iniciais, como previsto inicialmente.

113 Entre 2009 e 2011, como apresentado no Capítulo III, a Secretaria de Habitação de São Bernardo do Campo – SEHAB, promoveu diversas ações de estruturação do setor mas concomitante iniciou em cerca de 10 assentamentos efetivas de regularização.

114 A empresa Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios Ltda. Foi contratada, pela Secretaria de Habitação, para a execução de todas as ações necessárias à implementação do programa de regularização fundiária do município.

115 Esta meta foi apresentada no PLHIS, o qual previa ações no horizonte temporal de 2010 a 2025,

e foi utilizada como referencia inicial para a contratação da empresa para a implementação do programa.

116 No caso do primeiro ano, além dos loteamentos foram incorporados os conjuntos habitacionais públicos e irregulares, resultando na regularização de unidades habitacionais autônomas.

Frente a essa situação, foi estimado pela municipalidade, a partir da experiência desse período[117], que a meta deveria ser o atendimento de cerca de 5.000 famílias por ano, ou seja, a cada ano 5.000 famílias deveriam ser incorporadas aos trabalhos. Consolidando esse entendimento, o PPA do período seguinte incorporou essa diretriz: PPA 2014/2017.

A partir dessa diretriz, os trabalhos, junto aos assentamentos irregulares, foram sendo desenvolvidos paulatinamente a partir de dinâmica de acompanhamento diário das ações técnicas e administrativas, por parte tanto dos técnicos do Departamento de Assuntos Fundiários – SEHAB2 quanto da empresa contratada. Como podemos observar na Tabela abaixo os trabalhos abrangeram, até o ano de 2016, sessenta e nove assentamentos, cerca de vinte e cinco mil famílias e aproximadamente dezessete mil lotes/unidades habitacionais.

TABELA 6: RELAÇÃO DAS FAMÍLIAS CADASTRADAS E DOS LOTES PROJETADOS

Ano[118]	Quantidade de assentamentos *	Famílias cadastradas **	Lotes Projetados/UH ***
2011	28	8.168	6.822
2012	22	10.552	7.139
2013	15	6.394	4.341
2015	04	2.015	1.073
Total	**69**	**25.377**	**17.623**

Fonte: autora

* foram identificados os loteamentos que compuseram o escopo do trabalho da empresa no âmbito do Programa de Regularização, desconsiderando os casos de promoção pelos beneficiários.
** valores aproximados, a base utilizada foram relatórios socioeconômicos elaborados.
** valores aproximados, a base utilizada foram os projetos de regularização, ressaltando que os dados ainda não podem ser considerados consolidados, uma vez que restam ainda projetos a serem aprovados pela CAZEIS bem como efetivado o registro do parcelamento.

Os resultados atingidos pelo Programa, bem como o tempo transcorrido para execução de cada Etapa e "sub-ação"[119], no período estudado, remetem-nos a algumas observações iniciais: **(i)** a regularização fundiária, ainda que em processo contínuo e ininterrupto de atividades, é política que tem longo tempo de execução, ou seja, ao compreendermos a complexa arquitetura de arranjos, atores e procedimentos podemos afirmar que sua execução demanda prazo, relativamente longo, para sua plena execução; **(ii)** programa de regularização fundiária deve compreender as características da irregularidade de cada assentamento, por isso, demanda ampla diversidade de atividades, instrumentos (jurídico, urbanístico, social e ambiental) e equipe técnica interdisciplinar, que possam amparar e responder à cada situação, pois como podemos observar no Figura 20 e as "sub-ações" e etapas incidiram de forma diferente em cada assentamento; **(iii)** trata-se de trabalho que não necessariamente é linear e as etapas previstas no programa, bem como suas "sub-ações"

117 De acordo com as oficinas de monitoramento, realizadas entre coordenação e técnicos da SEHAB2 junto à empresa contratada, concluiu-se que a meta inicial era ambiciosa para a realidade local (inicio de desenvolvimento do programa) e não houve ponderação com relação a realidade de cada assentamento irregular, ou seja, os procedimentos e ações necessárias à regularização plena dos assentamentos demandariam mais tempo do que o previsto inicialmente. Considerou-se, desta forma, que a atuação continua e ampliada a cada ano trariam resultados efetivos, sem comprometer a ação.

118 No ano de 2014, não foram incorporadas novas áreas ao programa, mantendo as ações nas áreas já iniciadas.

119 As Etapas e "sub-ações" foram descritas no Capítulo III, como referência ver páginas 93 a 102.

adequaram-se frente às condições técnicas e administrativas, mas respeitaram e garantiram o desenvolvimento pleno dos trabalhos; **(iv)** a incidência da Etapa V sobre a quase totalidade dos assentamentos, permite-nos afirmar que uma das principais características da irregularidade dos assentamentos é a ocupação que se sobrepõe à "base fundiária" composta por diferentes situações (matrículas, titulares, descrição, etc.) perante o Cartório de Registro de Imóveis, demandando ações preliminares para efetivação do registro do parcelamento; **(v)** a não compatibilização dos números apresentados de famílias cadastradas e de lotes projetados, evidencia a necessidade da análise (jurídica, urbanística e social) individual de cada caso, quando da elaboração do projeto de regularização fundiária e da outorga, para as famílias, dos instrumentos jurídicos de segurança da posse ou da propriedade; **(vi)** o processo de licenciamento ambiental, Etapa VII, pode ser considerado como ação que impacta o desenvolvimento e conclusão dos trabalhos; **(vii)** para os casos dos assentamentos irregulares fora da área de proteção aos mananciais, mas com incidência ambiental (como, por exemplo, ocupação sobre Área de Proteção Ambiental – APP) foi possível viabilizar o registro do parcelamento junto ao Cartório de Registro de Imóveis – CRI a partir da aprovação municipal; **(viii)** a existência de casos onde a promoção da regularização fundiária teve a iniciativa dos beneficiários demonstra a viabilidade desse procedimento.

A partir dessas observações, buscaremos analisar a relevância desses pontos, trazendo diálogo entre a prática da política pública e as contribuições teóricas.

De acordo com MARQUES (2015[120]) as políticas públicas envolvem dois tipos de causalidade: um sobre as causas do problema a ser objeto da política e outro sobre o efeito pretendido da política pública sobre tal problema. Os estudos recentes apontam a importância da adequação das soluções aos problemas, mas também às condições locais em termos de implementação e de atores presentes.

Nesse sentido, assim como o déficit habitacional[121] tende a identificar e induzir análise equivocada com base nos números (seja de beneficiários seja no número de assentamentos irregulares atingidos) é necessário compreender que a situação de irregularidade dos assentamentos urbanos transcende esse indicador. Como pudemos observar ao longo dos capítulos anteriores, é necessário reforçar o entendimento de que os trabalhos de enfrentamento à irregularidade fundiária devem dialogar com as demais políticas de enfrentamento aos passivos urbanos e sociais da cidade (precariedades habitacionais, os obstáculos ao acesso universal à moradia regular bem localizada, ausência de infraestrutura urbana plena, acesso aos serviços públicos, ao meio ambiente equilibrado, etc.).

Neste sentido, estabelecemos como eixos de reflexão sobre as observações iniciais:

120 MARQUES, Eduardo Cesar Leão. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo Cesar Leão; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/CEM, 2013, v. 1, p. 23-46.

121 Sobre o assunto ver: FURTADO, Bernardo Alves, KRAUSE, Cleandro e NETO, Vicente Correia Lima: **Nota Técnica: Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**, Brasília: IPEA, 2013.

1. A estrutura institucional (desde o momento pós Constituição de 1988 até os dias atuais), sua dinâmica na proposição e implementação da política habitacional;
2. A estrutura normativa-legal;
3. Os agentes sociais e sua dinâmica no âmbito do Programa de Regularização Fundiária no Município de São Bernardo do Campo;
4. O contexto territorial: a dinâmica de construção e produção do território urbano e sua relação com a porção regular e irregular (compreender se há ou não correlação, no caso do Município de São Bernardo do Campo e como ela ocorreu/ocorre); a dinâmica fundiária do território; a especificidade físico-ambiental do Município;
5. Os resultados quantitativos atingidos, com base na meta do Programa de Regularização Fundiária e o PLHIS.

4.1 NÃO HÁ MÁGICA...A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL É PROCESSO LONGO

Como demonstrado no **Capítulo III** e no início do presente capítulo, a Secretaria de Habitação de São Bernardo do Campo – SEHAB ao elaborar o PLHIS em 2009/2010, estabeleceu o marco temporal de planejamento e atuação no período entre 2010-2023, tendo como meta de atendimento no âmbito da regularização fundiária[122] cerca de 70 mil unidades já construídas, em 130 assentamentos irregulares. Para tanto, estruturou departamento específico para coordenar a implementação do Programa, elaborou o Programa de Regularização Fundiária, aprovou novos marcos regulatórios e, assim, consolidou arcabouço jurídico-normativo que acolhia as características e demandas do município. Também contratou empresa especializada para a implementação do programa e garantiu recursos próprios para a execução das ações. A partir de 2011[123] é possível observar o processo de crescimento paulatino da execução das ações e atividades.

Ao longo do primeiro ano de implementação, diversas atividades de planejamento e monitoramento foram realizadas, com intuito de adequar e pactuar, entre os técnicos envolvidos, os procedimentos que seriam adotados para o desenvolvimento de cada "sub-ação" e etapa, ou seja, tratava-se de processo de adaptação institucionalmente pensada para o Programa, na prática, executado. A partir dessas atividades, foram desenvolvidos documentos e organogramas que permitiram consolidar os fluxos de trabalho, os agentes envolvidos em cada atividade e as responsabilidades. Ao analisarmos tais documentos e fluxogramas de trabalho, podemos compreender que para além de atividades técnicas, a regularização fundiária demanda trabalho de gestão, junto aos agentes envolvidos, de forma permanente e, ainda, demonstra a impossibilidade de atuação linear e restrita ao setor institucional sob a qual ela está posicionada.

122 De acordo com o PLHIS, 69.624 unidades já construídas em assentamentos precários e/ou irregulares que podem ser consolidadas, das quais 38.081 podem ser regularizadas sem demandar obras habitacionais.

123 Inicio da atuação da empresa contratada para apoiar a implementação do Programa.

Tais características puderam ser confirmadas nos demais anos de atuação e demonstram que, se comparado ao processo de produção habitacional, cuja execução dura ao menos 18 meses, os trabalhos da regularização fundiária podem ser caracterizados como processos extensos. Considerando que os assentamentos irregulares prioritários e aptos à ingressar no Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social de São Bernardo do Campo eram considerados de características urbanísticas mais adequadas, entendemos que as demais áreas que demandam obras e outras ações para sua consolidação, bem como as que se encontram em APRM/B, demandarão possivelmente prazo extenso de conclusão.

A complexidade para regularização fundiária das áreas públicas merece consideração Os procedimentos previstos na Etapa V do Programa tendem a ser mais complexos nas áreas públicas ocupadas, isso porque, os assentamentos irregulares consolidados sobre o próprio municipal muitas vezes fizeram-no por ocupação espontânea ou por processos promovidos pelo poder público; em ambos os casos, as características jurídicas das glebas demandam procedimentos extensos para sua disponibilização, como conclusões de desapropriações, processos de desafetação de próprio municipal, abertura de matrículas de imóvel público, unificações, etc. Assim sendo, em que pese serem consideradas áreas prioritárias de atendimento, são, na realidade, áreas complexas, que demandarão mais procedimentos e agentes envolvidos ao longo do trabalho.

4.2 CADA CASO É UM CASO I – OS ASSENTAMENTOS SÃO HETEROGÊNEOS

Como podemos observar, no Figura 20, as “sub-ações” incidem de forma variada, sendo possível identificar que os casos: Projeto de Instituição de Condomínio (SA20) e o Licenciamento Ambiental (SA13) evidenciam diferença de procedimentos e atividades para casos específicos. Para além dessas duas situações, algumas variáveis são condicionantes, para adoção de determinados instrumentos jurídicos voltados à promoção da regularização fundiária. Nesse sentido, somamos aos dois casos anteriores, a regularização do terreno, preliminar ao registro do parcelamento (SA11), e a outorga de documentos que garantam a segurança jurídica da posse ou propriedade (SA18), procedimentos que incidem sobre todos os assentamentos irregulares, mas a partir de diferentes instrumentos jurídicos. Isso comprova a necessidade de amplo escopo de procedimentos e instrumentos jurídicos que sejam capazes de acolher as especificidades e atingir a regularização fundiária e a outorga dos instrumentos aos beneficiários.

Considerando somente o instrumento “*demarcação urbanística*”, previsto na Lei Federal nº 11.977/2009, este foi adotado em 38 assentamentos, cerca de 55% dos casos. Isso demonstra a relevância do instrumento bem como a possibilidade de aplicação em áreas particulares e públicas.

TABELA 7: RELAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS COM "DEMARCAÇÃO URBANÍSTICAS"

1	Wanda Bueno	15	Tiro de Guerra*	29	Jardim das Oliveiras
2	Jardim dos Químicos	16	Associação Dos Motoristas*	30	Jardim Marco Polo I
3	Rua Ita	17	Vila Progresso	31	Parque das Flores II
4	Vila Belita Nazareth 3 e 5	18	Vila Fei Mizuho	32	Jardim Senhor do Bonfim
5	Carminha Detroit 1, 4 e 6	19	Jardim Ipê Iv	33	Jardim Nova Canaã
6	Romildo Ceola 4	20	Vila Santa Monica*	34	Jardim Jussara
7	Jardim Uenoyama	21	Vila Nova	35	Frei Damião
8	Vila Santa	22	Jd das Orquídeas Ii	36	Jardim João de Barro
9	Jardim Central	23	Jd Recanto dos Pássaros	37	Nova Baeta
10	Parque São Rafael	24	Parque Veneza	38	Parque Florestal
11	Jardim Pinheiros	25	Jd. Monte Sião I		
12	Vila Boa Vista Santana*	26	Jd. Monte Sião Ii		
13	Vila Mariana	27	Jd. Nosso Lar		
14	Vila Biquinha	28	Recanto da Amizade		

Fonte: autora
* assentamentos irregulares sobre área pública, total ou parcialmente.

4.3 CADA CASO É UM CASO II – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO PARA CADA ASSENTAMENTO

Em que pese o programa estar estruturado em 10 Etapas e suas respectivas "sub-ações", é importante compreender que ao longo do processo algumas atividades e etapas desenvolvem-se concomitantemente e, em casos excepcionais, a execução de etapas futuras foi antecipada. As adequações e adaptações foram realizadas ao longo dos anos, sendo, em alguns casos, até mesmo propostas atividades extras com intuito de potencializar a comunicação do trabalho (como o caso de reuniões com a Comissão de Urbanização e Legalização – COMUL) junto às famílias, mas houve casos de atividades administrativas/técnicas, ou seja, de procedimentos de trabalho sem impacto direto sobre a população.

Os casos mais emblemáticos tratam do LEPAC, Levantamento Planialtimétrico Cadastral e procedimentos de registro em ato uno no Cartório de Registro de Imóveis. No caso de antecipação de atividade podemos citar o levantamento planialtimétrico cadastral – LEPAC (**SA7**), previsto para a 3ª Etapa. Ao longo do primeiro ano foi considerado material importante para subsidiar os trabalhos preliminares em campo e foram readequados os fluxos de trabalho para que fosse possível antecipar o LEPAC. Essa adequação trouxe enormes benefícios às análises posteriores e trabalhos de cadastramento das famílias.

No caso de atividades/etapas distintas que puderam ser realizadas concomitantemente sem qualquer prejuízo, podemos citar a adoção de procedimentos em ato uno no CRI, no qual foi possível

realizar os procedimentos de regularização do terreno (**SA11**) conjuntamente com a solicitação de registro do parcelamento (**SA14**). Para tanto, foi necessário trabalho jurídico e de gestão junto aos CRI's para que o requerimento de registro do parcelamento esclarecesse e justificasse tal procedimento, amparados em normativos legais vigentes (Lei Federal nº 11.977/2009, Lei Federal nº 6.015/1973 e Normas da Corregedoria).

Em que pese ser possível reconhecer avanços na adequação dos procedimentos sem a necessidade de alterar o Programa, é necessário ponderar que as atividades de participação (P6, P9, P17 e P20) não foram suficientes para abranger a totalidade dos beneficiários.

Para o caso das assembleias da 2ª e 3ª Etapas, foram realizadas reuniões preliminares (não previstas) entre os técnicos da SEHAB2 e representantes da COMUL para apresentação preliminar dos resultados do diagnóstico (jurídico, urbanístico, social e ambiental) e das estratégias propostas para a regularização dos assentamentos, sendo marcada posteriormente a apresentação em assembleia para aprovação dos moradores.

Para o caso da atividade (**SA17**), que seria posterior à entrada no CRI, optou-se antecipar e até mesmo realizar mais de uma atividade para que não restasse hiato temporal, muito longo, de comunicação com os moradores. Desta forma, consideramos que este caso também permitiu equilibrar o diálogo da Prefeitura com as famílias beneficiárias.

4.4 CADA CASO É UM CASO III – A OCUPAÇÃO NEM SEMPRE RESPEITA O TABULAR

Uma das características das ocupações irregulares, principalmente (mas não exclusivamente) nas espontâneas, é a área de ocupação abranger diferentes situações perante o CRI. Essa situação gera diversos procedimentos jurídicos (estudos de legislação e instrumentos jurídicos e seus arranjos, etc.) e urbanísticos (estudos da situação fática e situação tabular, peças gráficas, etc.) preliminares ao registro do parcelamento.

Como já tratado no item 4.1 deste capítulo, podemos trazer como exemplo prático de como a ocupação abrange complexas realidades do CRI, o caso do assentamento irregular Carminha Detroit. Ocupado na década de 1980 esse assentamento passou por urbanização por meio do Programa Prosanear (Governo Federal, Banco Mundial e Município) e encontra-se apto para regularização fundiária plena. Em que pese ser considerado um único assentamento irregular no mapeamento do Município, o Carminha Detroit foi subdividido em 6 "núcleos", como estratégia de regularização fundiária. Abaixo segue imagem de sobreposição do assentamento e sua subdivisão para os procedimentos de regularização.

Figura 21: Assentamento Irregular Carminha Detroit
Fonte: SEHAB2

Entretanto, para além dos casos de ocupação espontânea, o caso em estudo demonstrou também a distância entre as práticas de projeto de urbanização e os procedimentos de regularização fundiária. Isso porque, para alguns casos de regularização de áreas urbanizadas, a discussão na elaboração de estratégias de trabalho estava na definição dos espaços e suas destinações em projeto de parcelamento para a regularização fundiária. Essa situação técnica (urbanização e regularização fundiária de interesse social) evidenciou uma lacuna entre a prática de projeto de urbanização e o pensar a regularização urbanística e jurídica desses territórios. Em que pese serem práticas que podem ser ideologicamente consideradas parceiras (como demonstrado no Capítulo I, a atuação militante dos profissionais das áreas na construção de políticas públicas que busquem enfrentar e reverter as condições das cidades e de suas desigualdades), há ainda distância entre os técnicos e as metodologias de trabalho que necessitam ser aproximadas, seja como forma de enriquecer ambos os trabalhos seja, também, como forma de pensar a cidade regular.

4.5 CADA CASO É UM CASO IV – A ANÁLISE URBANÍSTICA, JURÍDICA E SOCIAL PARA CADA DOCUMENTO A SER OUTORGADO ÀS FAMÍLIAS

Como já afirmado diversas vezes, os trabalhos de regularização fundiária devem (re)conhecer as especificidades de cada assentamento irregular, para que seja elaborada estratégia de regularização que atenda de forma plena às suas características. Para além das especificidades fundiárias, urbanísticas e ambientais, o Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo demonstra que as especificidades socioeconômicas de cada família deve ser (re)conhecida e, a partir daí, propostos os instrumentos e procedimentos adequados a cada situação. Para além dessa definição técnica, há de se considerar as expectativas das famílias e, para isso, estabelecer o diálogo e a participação ao longo de todo o processo de regularização. Isso permite, quando da outorga do documento de segurança jurídica da posse ou propriedade, que as famílias estejam em condições de optar, quando for o caso, por qual instrumento será sua preferência.

Para além dos procedimentos apresentados no fluxograma de trabalho, citado no item 4.1, o município de São Bernardo do Campo estabeleceu, tanto na sua legislação, quanto nas diretrizes do Programa de Regularização, o contrato de compra e venda como um dos instrumentos jurídicos aptos a serem outorgados nos casos de regularização fundiária de interesse social. Para tanto, foi estruturado programa específico (por meio do Decreto Municipal nº 18.7092013 e Decreto Municipal nº 19.258/15) que preveem a comercialização dos imóveis públicos por meio da aplicação da política de subsídio. Trata-se de ação peculiar e de certa forma inédita no âmbito dos programas de regularização fundiária de interesse social no Brasil. Para o caso dos assentamentos irregulares em área pública, foram outorgados às famílias dois tipos de instrumentos jurídicos: **1.** Contrato de Compra e Venda e **2.** Concessão de Direito Real de Uso – CDRU. De acordo com os dados do município, do total de cerca de três mil e cem títulos outorgados para esses assentamentos, cerca de dois mil e seiscentos foram Contratos de Compra e Venda. Discutindo os procedimentos e resultados imediatos, podemos considerar que os resultados atingidos podem ser avaliados ao menos sob dois

aspectos: **(i)** a estrutura proposta respeita a expectativa e condição socioeconômica das famílias, uma vez que é dada a possibilidade de instrumento gratuito ou oneroso; **(ii)** a grande adesão das famílias ao instrumento de compra e venda.

Os resultados atingidos sinalizam para a necessidade de estudos específicos sobre os impactos sociais e urbanos a partir de política de comercialização de terra pública, mas isso não será abordado nesse momento da dissertação, restando apenas essa constatação como algo importante a se registrar.

Outra situação que merece destaque parte do que podemos observar a partir do número de famílias cadastradas (ou seja, famílias moradoras no assentamento irregular), do número de lotes consolidados no projeto e do número de documentos outorgados nos assentamentos. Essa situação evidencia algumas questões que podem ser objeto de análises mais detalhadas (como por exemplo, os lotes que abrigam mais de um domicílio), mas que em um primeiro momento permite-nos afirmar o grau de adensamento dos imóveis, bem como as diferentes relações de apropriação do domicílio/lote (caso de inquilinos, cedidos, etc.) reafirmando a importância das relações estabelecidas entre as disciplinas (dimensões) que atuam na regularização (social, jurídica e urbanística). Isso porque as características físicas da ocupação (resultando em desenho preliminar do projeto de regularização), somadas às relações sociais existentes no assentamento e aos instrumentos jurídicos adequados a cada caso, serão os elementos considerados para a consolidação do projeto, restando a cada beneficiário a opção, quando for o caso, pelo documento a ser outorgado. Trata-se de procedimento cujas características da ocupação (social e urbanística) são alinhavadas pelos instrumentos jurídicos adequados a cada caso.

4.6 OS DESAFIOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL I – OS CASOS EM APRM/B

O caso objeto de estudo na presente dissertação pode ser considerado interessante referência quanto aos desafios da regularização fundiária de interesse social em áreas de proteção ambiental. Para além dos casos de ocupação em Área de Preservação Permanente – APP (que podemos considerar como característica recorrente nas áreas urbanas), no caso de São Bernardo, cerca de 31 assentamentos irregulares aptos à ingressar no Programa (ou seja, considerados passíveis de consolidação sem a necessidade de obras, exceto as obras de conclusão do sistema de esgotamento sanitário) encontram-se em Área de Proteção aos Mananciais – APRM/B, demandando estudos e procedimentos específicos para sua regularização plena.

O que a experiência de São Bernardo do Campo mostra é, em primeiro lugar, o impacto desses procedimentos específicos no desenvolvimento das ações de regularização fundiária. Isso porque, para além de estudos de diagnóstico e análise da situação e a viabilidade da proposta (jurídica, urbanística, social e ambiental) apresentada, o que por si só já confere ao trabalho característica interdisciplinar, esse processo demanda gestão e diálogo constante entre diversos

atores e órgãos em campo de difícil convergência na aplicação dos instrumentos jurídicos existentes, que amparam a regularização fundiária de interesse social.

Em segundo lugar, os assentamentos irregulares apresentam características heterogêneas, o que resulta na aplicação de diversos dispositivos legais para cada caso em licenciamento. Essa característica demanda trabalho especializado, dificultando a aplicação dos processos de licenciamento em condições institucionais pouco estruturadas.

Em terceiro lugar, para os casos de licenciamento em área de interesse social (ARA1) que podem ser dispensados a compensação ambiental, traz como impacto a dependência da conclusão de obras (em São Bernardo do Campo, eram consideradas obras a implantação, por parte do Governo do Estado, do sistema de esgotamento sanitário) para o registro dos documentos jurídicos outorgados pela municipalidade, quando área pública, ou dos documentos firmados entre os particulares. Essa condição gera aos beneficiários, bem como à municipalidade, uma vez que os trabalhos de acompanhamento devem perdurar até a conclusão da regularização fundiária, longo tempo de espera.

Abaixo é apresentada a Figura 22, que identifica os procedimentos adotados para cada um dos 31 assentamentos irregulares em regularização, de acordo com a legislação ambiental vigente e as especificidades de cada assentamento.

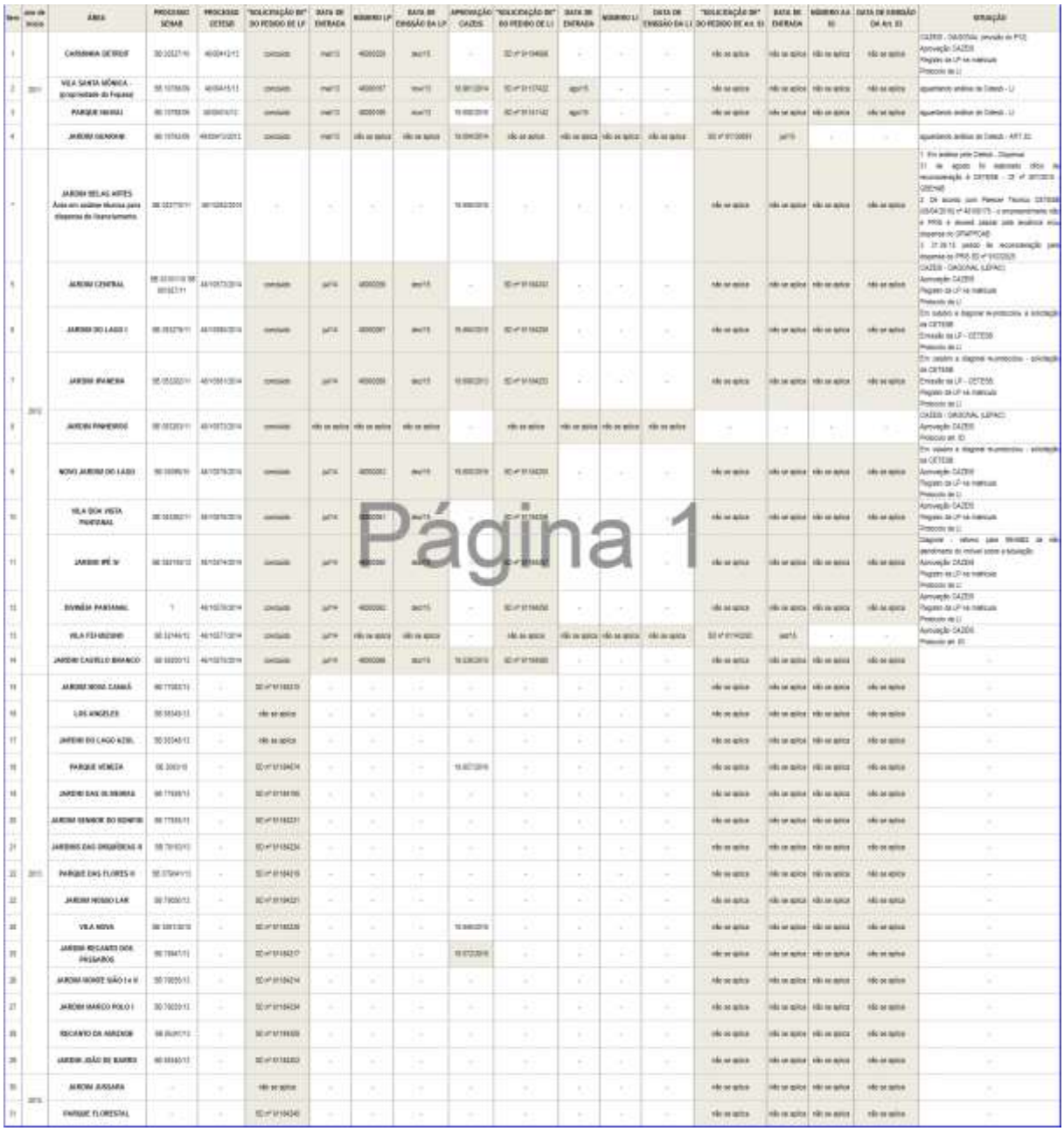


Figura 22: tabela
Fonte: autora e SEHAB2, atualizado em

4.7 OS DESAFIOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL II – OS CASOS EM APP

Dentre as 10 Etapas do Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo, a Etapa VI, da elaboração do Plano de Regularização Fundiária Sustentável, resulta na aprovação do Plano por meio da manifestação da CAZEIS e publicação de Decreto assinado pelo executivo municipal. A CAZEIS é a comissão intersecretarial (Secretaria de Habitação, Secretaria de Gestão Ambiental e Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional) que tem como atribuição a análise dos processos de regularização fundiária e aprovação do Plano de Regularização proposto. A estrutura estabelecida em São Bernardo do Campo, respaldada pela legislação federal e municipal, permitiu que o licenciamento urbanístico e ambiental fosse realizado por meio de procedimento municipal único garantindo a aplicação de todos os dispositivos legais e sendo reconhecida a autonomia e competência municipal para essa matéria.

No caso específico do licenciamento ambiental, podemos ressaltar que dos 38 assentamentos irregulares objetos de regularização no âmbito do programa municipal e fora da APRM/B (que tem procedimento de licenciamento ambiental específico), aproximadamente 13 assentamentos apresentaram ocupação total ou parcial de APP, ou seja, demandando elaboração de estudo técnico ambiental para sua aprovação.

Além do argumento da experiência de agilidade demonstrada, em contexto de reestruturação institucional, o município buscou consolidar, no âmbito do legislativo e do executivo, sua autonomia como ente federado.

4.8 É POSSÍVEL A INICIATIVA DO "PROMOTOR COMUNITÁRIO"[124] PARA A PROMOÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Para além das atribuições do ente municipal, o Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social de São Bernardo do Campo legitimou outros atores para promover a regularização fundiária.

No caso em estudo, foram desenvolvidas algumas experiências de processo de regularização fundiária de interesse social cujos beneficiários foram os promotores de parte das ações previstas na legislação. Podemos considerar que, ainda que a regularização fundiária de interesse social seja trabalho complexo e de custos elevados, foi possível a realização de ações comunitárias que culminaram na regularização fundiária plena de 03 assentamentos irregulares (Vila Antunes, Vila Comunitária e Vila dos Poetas), beneficiando mais de 450 famílias, demonstrando que a previsão legal e operacional do programa construiu ambiente adequado para iniciativa social.

124 Termo adotado pela municipalidade para caracterizar o agente promotor da regularização fundiária. Conforme apresentado no Capítulo III.

*

O que podemos notar é que o município, para além de cumprir as exigências previstas na Lei Federal nº 11.977/09[125] propõe, de forma clara, o desenvolvimento de diversas ações consubstanciadas em processo amplo (pois incorpora as dimensões jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais) e complexo (estrutura que envolve diversos processos, atores, instituições), os quais garantem que sejam "acionados e envolvidos" atores, órgãos institucionais e procedimentos administrativos e técnicos necessários à consecução de processo participativo e de regularização fundiária plena.

É possível considerar o Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo como processo que legitima a aplicação dos princípios e instrumentos trazidos pelo ordenamento urbanístico-jurídico brasileiro, assim como traz eficiência para a prática da regularização fundiária.

O programa apresenta características sólidas e promissoras, pois, como pudemos compreender, sua construção está diretamente articulada ao processo de elaboração da Política Municipal de Habitação, sendo o programa parte da estrutura programática da política, e pensado a partir da realidade local (a partir do reconhecimento da contextualização da precariedade habitacional). É reconhecido o desafio ao enfrentamento dessa questão e, para tanto, é proposta arquitetura que garanta: (i) a participação da população; (ii) a atuação dos atores e agentes envolvidos no setor; (iii) as dimensões jurídica, urbanística, social e ambiental; (iv) as especificidades de cada assentamento; (v) o cumprimento da função social da propriedade e da cidade; (vi) o reconhecimento do direito à moradia com qualidade.

E, para além de sua estrutura programática e operativa, está alicerçado por arcabouço legislativo construído a partir da compreensão das características locais e dialogando com a legislação atual do setor.

A concepção do Programa foi contextualizada pelo processo de transformação política em âmbito municipal, a partir da implementação do planejamento e gestão democrática e integrada no

125 Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

§ 1o O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

§ 2o O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

§ 3o A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

plano intragovernamental, identificado como um dos eixos de atuação da política habitacional do município e, assim, garantida dotação orçamentária (Plano Plurianual – PPA) para sua implementação.

É parte legitima do processo proposto, a institucionalização da participação dos beneficiários (por meio da Comissão de Urbanização e Legalização), assim como da gestão democrática dos trabalhos.

O município, ao propor o Programa de Regularização Fundiária, demonstra a intenção de enfrentar as necessidades e precariedades habitacionais locais, reconhecendo sua atribuição como ente federado legítimo para legislar sobre o seu território, buscando equilibrar o interesse individual e coletivo.

Resta ainda ao município encontrar, no enfrentamento ao desequilíbrio entre interesse individual e coletivo, o caminho para que se interrompa o ciclo da urbanização excludente e promova processo transformador na cidade, traduzindo-se na garantia do direito à moradia, à cidade e ao meio ambiente equilibrado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se que o Município de São Bernardo do Campo tem em seu arcabouço legislativo avançado instrumental jurídico para a promoção da regularização fundiária, contemplando os procedimentos instituídos pela Lei Federal n°. 11.977/09, legislação pioneira e mais recente instrumento jurídico a tratar da matéria em nível federal.

Desde 2009 a Prefeitura concentrou esforços no fortalecimento institucional do setor da habitação, na adequação da sua legislação e na garantia de recursos financeiros que viabilizaram a implementação de suas políticas públicas nesse setor.

O município ao propor o Programa de Regularização Fundiária, consubstanciado às diretrizes e princípios trazidos pela nova ordem urbanístico-jurídica brasileira, demonstra a intenção de enfrentar as necessidades e precariedades habitacionais locais, reconhecendo sua atribuição como ente federado legítimo de legislar sobre o seu território buscando equilibrar o interesse individual e coletivo.

Resta ainda ao município encontrar, no enfrentamento ao desequilíbrio entre interesse individual e coletivo, o caminho para que se interrompa o ciclo da urbanização excludente e promova um processo transformador na cidade traduzindo-se na garantia do direito à moradia, à cidade e ao meio ambiente equilibrado.

Seja plural seja antagônico, o que podemos observar na pauta, atual, (discurso e metodologias de atuação) da regularização fundiária são programas que buscam reconhecer um direito e/ou enfrentar uma questão social (para além do direito à moradia e à cidade) e/ou, ainda, incluir na dinâmica econômica uma parcela significativa da população brasileira por meio do reconhecimento do direito à propriedade.

Segundo a Lei Federal nº 11.977/2009, a regularização fundiária consiste: “(...) no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Nesse sentido, podemos considerar que qualquer análise, reflexão ou problematização sobre esse tema não pode ser linear. Trata-se de processo dinâmico. onde o conflito da terra como valor de uso versus terra como valor de troca não é superado. Sua atuação “no jogo” da cidade, seja ele regular (pós-regularização) ou irregular (em sua origem), deve ser compreendida para que seja possível a correta delimitação de sua análise. E, talvez esse seja um dos maiores desafios.

Não é possível desconsiderar a realidade das diversas características fundiárias das ocupações irregulares no Brasil. A ocupação de áreas públicas torna a discussão ainda mais

complexa. Ao se propor a permanência de uma população sobre esses territórios públicos parte do debate se dá sobre o reconhecimento e garantia da posse para essas famílias e, atualmente, se dá em parte também pela possibilidade do reconhecimento do direito à propriedade. É necessário incluir nessa discussão uma reflexão sobre os instrumentos jurídicos existentes (como por exemplo, a usucapião e a legitimação de posse) ao tratamento de ocupações em áreas particulares em regularização e, até mesmo, a adoção da venda de imóveis provenientes das ações do Programa Minha Casa Minha Vida.

Seria uma política publica redistributiva a garantia da propriedade? Se fosse possível ao Estado garantir os benefícios dos investimentos públicos realizados na cidade e que permitem a valorização da terra, a garantia da propriedade poderia se converter numa política redistributiva.

Historicamente as experiências brasileiras de urbanização, provisão habitacional e/ou regularização fundiária demonstram a recorrência do processo de deslocamento de uma parcela das famílias beneficiárias para territórios irregulares (favelas, loteamentos clandestinos, etc.). As causas desse "abandono" do direito (e não benefício), já abordadas em estudos e por meio de relatos ao longo dos anos de atuação profissional da autora, nos demonstram a complexidade e pluralidade de dimensões das questões sociais urbanas.

Ao aproximar a pauta da participação ao tema da regularização fundiária, parece-nos ainda mais difícil a regularização fundiária ser o elo às bandeiras urbano-habitacional. Em que pese essa condição de irregularidade abranja um percentual significativo dos territórios urbanos das cidades brasileiras, esse tema concentra-se na luta por instrumento jurídico de garantia da posse/propriedade desarticulado da luta pela reforma urbana. Talvez, a regularização fundiária seja, em sua essência, contraditória e conflituosa. Mas essa condição e conflito não podem privar-nos de buscar nesse instrumento ideologicamente hegemônico (a propriedade) a possibilidade de transformá-lo em um instrumento contra-hegemônico[126].

Nesse sentido, nós enquanto atores técnicos dessa estrutura, devemos conhecer e reconhecer as características sociais e físicas que compõem nossas cidades: ilegal / legal; formal / informal; regular / irregular, para que possamos contribuir para a construção de um processo reflexivo, crítico e propositivo de ações nas cidades. E, por que não também sobre nossa atuação?

Seria possível afirmar que os desafios às questões urbanas e territoriais partem do enfrentamento adequado por parte do poder público (em especial dos municípios), como articulador da política urbana? E, ainda, fazer com que o novo e progressista ordenamento jurídico-urbanístico possa reforçar a construção do ideário da terra como valor de uso e não como valor de troca e, ainda, garantir na prática o direito à segurança da posse e à moradia para uma parcela significativa da população urbana?

126 SANTOS, B. de Sousa. "Para uma democracia de alta intensidade". in Renovar a teoria Crítica e reinventar a emancipação social". São Paulo: Ed. Boitempo, 2007 – Capítulo III p 83 - 102

De Soto coloca que é necessária a inclusão desse grupo subcapitalizado e de suas economias no jogo do capitalismo, por outro lado não se pode desconsiderar a fundamental importância do viés revolucionário/reformista pretendido a partir das conquistas de direitos nesse campo, assim como, de possíveis reformas a curto e médio prazo nas relações que compõem o urbano.

Nossas políticas de acesso à moradia conduzem e resultam em territórios privados, assim como ações de regularização de interesse social em terrenos particulares, pois estamos incorporando esses territórios (fragmentos de cidade) na dinâmica da cidade. Porém, não seria também o interesse da população?

Por que então “restringir” a população ocupante e beneficiária de ações de urbanização e regularização ao reconhecimento de posse “apenas”?

Os interesses ainda são privatistas, a defesa do direito de propriedade (sendo a posse/uso exercida ou não) está garantida e reiterada nas sentenças e jurisprudência.

A fragilidade dessa população estaria apenas no acesso à propriedade privada por meio dos programas de regularização? Ou, como já colocado, a vulnerabilidade social é composta por outros fatores, em que pese na realidade urbana o não “morar com segurança jurídica” é um dos pontos centrais?

A discussão sobre o papel da terra na dinâmica atual de produção das cidades é fundamental para compreender as características dos novos territórios urbanos construídos e seu desdobramento e impacto na dinâmica imobiliária irregular.

O que ainda vemos é a continuidade da expansão urbana, compreendida por territórios regulares e irregulares, cada vez mais distantes dos serviços urbanos e pautada pelo “velho” modelo da irregularidade e precariedade onde a ausência do estado se traduz na ausência dos serviços e equipamentos públicos, infraestrutura urbana e moradia adequadas e regulares.

*

Em 22 de dezembro de 2016, foi publicada a Medida Provisória nº 759, revogando o Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009 e, consequentemente, desconstruindo o principal marco regulatório nacional da regularização fundiária. Podemos considerar esse ato um sério **golpe** às conquistas sociais no âmbito da Reforma Urbana e Agrária.

Não é possível desconsiderar o contexto político e social brasileiro em que esta MP 759 foi editada. Ao "apagar das luzes" de um ano marcado por profundos traumas à sociedade brasileira[127] e à democracia[128] o governo em exercício apresenta a Medida Provisória que promete:

> Tratar da regularização fundiária urbana e rural, instituir mecanismos para melhor eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, dispor sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências. (exposição de motivos da MP759, Planalto)

Sem qualquer diálogo público (seja com o Conselho Nacional das Cidades, o Ministério Público, a Defensoria Pública, movimentos sociais, gestores públicos seja municipal ou estadual, profissionais do setor, dentre outros atores e instituições) a publicação provocou diferentes reações no Brasil. Em resposta a esse retrocesso, desde janeiro de 2017 um grupo de mais de 30 profissionais, funcionários públicos e acadêmicos, engajados na luta pela pelos ideais da reforma urbana e atuantes na implementação de políticas públicas no setor, se reuniram no intuito de compreender, analisar e refletir sobre a MP759. Como um dos resultados, em 08 de fevereiro de 2017 foi publicada "*Carta ao Brasil - Medida provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil*", tendo como signatários mais de 100 entidades das mais diversas áreas de atuação (direitos humanos, agrário, urbano, ambiental, etc.) e de diversos estados do país.

Em que pese ser necessário publicizar as diversas críticas colocadas na "*Carta ao Brasil"*, gostaríamos de reforçar o que consideramos relevante para a discussão proposta na presente dissertação, a partir do documento "Exposição de Motivos[129]" (Título II, o qual trata da regularização fundiária urbana) elaborado pelo governo em exercício em justificativa as propostas apresentadas na MP759.

Em primeiro lugar, parece necessário lembrar que parte das conquistas dos últimos anos na construção do ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, no âmbito da regularização fundiária, sustentam-se sobre: **(i)** a compreensão da realidade dos assentamentos irregulares; **(ii)** na defesa da função social da propriedade e da cidade; **(iii)** a compreensão do processo histórico de urbanização, marcada pela desigualdade de acesso e direitos.

Como pudemos observar ao longo do **Capítulo I** e do **Capítulo II**, a dinâmica e o padrão de nossa urbanização resultou em cidades marcadas pela desigualdade social e econômica bem como pela desigualdade de acesso aos bens e serviços fundamentais ao desenvolvimento social e econômico. Em que pese ser possível reconhecer que a irregularidade fundiária não é restrita aos assentamentos de baixa renda, é importante reforçarmos que a desigualdade de acesso à cidade formal não foi opção, mas sim condição para a população de baixa renda e, por isso, não podemos

127 Como a aprovação da PEC 241, congelando os gastos públicos por 20 anos; a redução do Programa Minha Casa Minha Vida para as faixas de menor renda; proposta de reformas como a previdência social e trabalhista, as quais estão na fila da discussão do congresso nacional.

128 Como o impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

129 EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf.

desconsiderar que a abordagem deve ser diferente. Frente a essas questões, destacamos cinco itens da exposição de motivos que apresentam retrocessos e até mesmo "afronta" às lutas sociais no âmbito do direito à cidade:

> item 79 da exposição de motivos: Para fins da REURB, adotou-se conceito funcional dos núcleos urbanos que, deste modo, restaram conceituados como **adensamentos com usos e características urbanas**, ainda que situados em **áreas qualificadas como rurais**, em imóveis privados, públicos ou em co-propriedade ou comunhão com ente público ou privado, destinados **predominantemente à moradia dos seus ocupantes**.
>
> item 81 da exposição de motivos: Por certo, identificados os núcleos urbanos informais, pelo Poder Público, concluída a REURB, estes são **juridicamente reconhecidos** e, assim, **tornam-se alvo de investimentos** públicos, orientados, em última análise, à promoção da função social das cidades ().
>
> item 86 da exposição de motivos: Nesse toar, ressalta-se que o modelo da REURB ora proposto em caráter substitutivo, para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem **dinamizar e simplificar** – inclusive sob uma perspectiva registral – o **processo da regularização fundiária urbana no País**, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins.
>
> item 94 da exposição de motivos: Referida **informalidade** não diz respeito, exclusivamente, à conhecida situação das favelas – a qual cristaliza o ponto mais extremo –, mas pode ser **também verificada em bairros** de **baixo, médio e até alto padrão**, alcançando edifícios, loteamentos e conjuntos habitacionais erguidos, direta ou indiretamente, pelo próprio Estado. Não decorre, portanto, apenas, de situações de pobreza.
>
> item 92 da exposição de motivos: **Não se conhecem pesquisas oficiais que quantifiquem a irregularidade fundiária do País**, considerando-se que os cadastros públicos são desatualizados e, muitas vezes, o próprio morador desconhece a necessidade de que seu imóvel deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Em segundo lugar, o que podemos observar é o alinhamento do discurso do governo federal, no âmbito da regularização fundiária, às práticas da mercantilização da terra "à la De Soto" (itens 88, 89 e 91). Se nos últimos anos pudemos materializar, ainda que em escala insuficiente frente à demanda histórica da irregularidade fundiária, e fazer valer o ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro, hoje, em 2017, estamos paralisados frente às transformações propostas.

Torna-se necessário o acompanhamento dos próximos passos, como por exemplo, a publicação da regulamentação da "REURB-S", para que seja possível confrontar os resultados propagandeados pelo governo em exercício a partir das experiências dos últimos anos.

> item 88 da exposição de motivos: É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, **permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro**, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.
>
> item 89 da exposição de motivos: Também, **a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia**, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios).

> item 91 da exposição de motivos: Como é sabido, **a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País**. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, **mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira**.

E, em terceiro lugar, destacamos o "Direito de laje". A justificativa apresentada pelo documento sustenta sua eficiência para a regularização fundiária de favelas, mas se considerarmos que a MP 759, de modo geral, desconsidera a realidade dos assentamentos irregulares no que diz respeito às características urbanísticas (por exemplo, precariedade tanto na oferta da infraestrutura urbana como das condições de habitabilidade das moradias), esse "Direito de laje" tenderá ao fracasso.

> item 115 da exposição de motivos**: O direito de laje** não enseja a criação de co-domínio sobre o solo ou sobre as edificações já existentes. Trata-se de **mecanismo eficiente para a regularização fundiária de favelas**.

Nesse sentido, consideramos premente reiterar as fragilidades técnicas (por exemplo, desvinculando tanto a regularização fundiária da consolidação urbanística e ambiental dos assentamentos irregulares como a participação social) e legais (inconstitucionalidade, redução de direitos, etc.) da MP 759 assim como reforçar o retrocesso que esta trará para a continuidade das ações implementadas e conquistas alcançadas (como, por exemplo, ampliação dos instrumentos jurídicos, autonomia Municipal para os programas e ações de regularização fundiária – incluindo licenciamento urbanístico e ambiental, a definição de conceitos de: Regularização fundiária, área urbana e Zona Especial de Interesse Social, entre outros) ao longo dos últimos anos no âmbito da regularização fundiária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Luis Aureliano. Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. Revista Estudos CEBRAP. v.18. out./dez., 1976, p.117-148.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. Revista Espaço e Debates, São Paulo, v. 31, 1990, p. 21-3.

ARRETCHE, M. (2002). “Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais”. In: Revista Dados, vol.45, N .3, 2002. p.431-458.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano, G. Habitação e Poder, da Fundação da Casa Popular ao BNH. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 4, n.22, out./dez., 1988, p.107-119.

BALBIN, Renato. "avanços recente no quadro normativo federal da regularização fundiária”. in Planejamento e políticas públicas. 2010, p.289 a 320.

BANCO MUNDIAL. Avaliação da governança fundiária no brasil. 2014

BASTOS, Pedro P.Z. Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. In: Texto para Discussão. Campinas. IE/Unicamp, 2015. p.01-80

BOLLAFI, Gabriel. Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1972.

BOLAFFI, Gabriel. "Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema”. in A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Ed. Alfa - Omega, 1982, p.37-71.

BONDUKI, Nabil. Teoria e Debate 82 maio/junho 2009.

BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.) Poder e dinheiro: economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997. p.195-242.

BRASIL. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano 1, Brasília, 2004

BRASIL. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades Habitação 4, Brasília, 2004

BRASIL. Ministério das Cidades – Resultados, Projeções e Ações, 2008

BRASIL. Ministério das Cidades Caderno de Resoluções da 2º Conferência das Cidades, 2006

BRASIL. Ministério da Ação Social/SNH/DAP. Relatório Gerencial de Acompanhamento e Controle dos Programas Habitacionais PAIH/PEP/PROHAP/Cooperativas. Brasília: MAS, 1992.

BRASIL. Ministério do Meio Ambienta. Plano Nacional de Saneamento Básico, 2014

BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Nacional de Habitação, 2009

BRASIL. Ministério das Cidades. Cartilha 6º Conferência Nacional das Cidades, 2015

CHESNAIS, François. O Capital Portador de Juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHENAIS, François (Org.). A Finança Mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 25-33; 35-67.

CYMBALISTA, Renato & SANTORO, Paula Freire. Habitação: controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis, 2007

D'OTTAVIANO, Maria C. L., SILVA, Sérgio L.Q. "Regularização Fundiária no Brasil: velhas e novas questões". in Planejamento e políticas públicas. 2009, p.201 a 229.

FERRARA, Luciana Nicolau. Urbanização da natureza: da autoprovisão de infraestrutura aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana. Tese (Doutorado em arquitetura e urbanismo) – FAU, USP, São Paulo, 2013.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil – uma introdução. In: FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey Books, 2001.

FERNANDES, Edésio. "Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil". in Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas Virtual, 2006, p.17-51

FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia(org.). Coletânea de Legislação Urbanística: Normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2010

FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (org.). A construção do direito urbanístico na América Latina. Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2016.

GONÇALVES, Renata da Rocha. Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar. Dissertação (mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV. 2009

HARVEY, David. O Neoliberalismo em julgamento. In: HARVEY, David. O Neoliberalismo: história e implicações. São Paulo. Edições Loyola, 2008. p.165-195.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo. Annablume, 2005. p.161-188.

INSTITUTO PÓLIS. Subsídios para a implementação do sistema nacional de habitação de interesse social pelos estados e municípios visando a promoção do direito à moradia. São Paulo. 2007

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos, NASCIMENTO, Carla Nascimento e FERREIRA, Regina Fátima C. F. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação. Disponível em : http://iplan.santamaria.rs.gov.br/uploads/projeto/17568/sistemaNacionalDesenvolvimentoUrbano.pdf. Acesso em novembro de 2016.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos e MONTANDON. Daniel Todtmann (orgs.). Os planos diretores municipais pós-estatudo da cidade: balanço crítico e perspectivas /. – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

MARICATO, Ermínia, A proletarização do espaço sob a grande indústria: o caso de São Bernardo do Campo na Região Metropolitana de São Paulo. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo) – FAU, USP, São Paulo, 1977

MARICATO, Ermínia. Política habitacional no regime militar. Petrópolis: Vozes, 1987

MARICATO, Ermínia. A metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996

MARICATO, Ermínia. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. In Revista Metrópole, EDUC, 2009.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana brasileira**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, E. Metrópoles desgovernadas. Estudos Avançados - Dossiê São Paulo, Hoje, v. 25, p. 7-22, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103401420110001000002

MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, E. "Cidades no Brasil: neodesenvolvimentismo ou crescimento capitalista predatório?" In. Revista Política Social e Desenvolvimento. v. 1, n. 1. Nov 2013.

MARQUES, Eduardo César. Notas Críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica, Rio de Janeiro, n. 43, 1.°semestre de 1997, pp. 67-102

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo Cesar Leão; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/CEM, 2013, v. 1, p. 23-46.

NAKAMURA, Milton Susumu. CONTROLE URBANO NAS FAVELAS URBANIZADAS: O CASO DA REGIÃO DO ABC Dissertação (Mestrado Planejamento e Gestão do Território) – Pós-Graduação Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. Regularização Fundiária de Interesse Social no direito Brasileiro. Dissertação (Mestrado Direito) – Pós-graduação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ONU. “Plan de aplicación de Quito para La Nueva Agenda Urbana” (HABITAT III), 2016

POLLINI, Paula Bittencourt Poggi. O “novo” zoneamento e a regulação do uso do solo: construção de uma matriz para um processo dinâmico de estruturação urbana. Dissertação (Mestrado Planejamento e Gestão do Território) – Pós-Graduação Universidade Federal do ABC, Santo André, 2016

PRADILLA, Emilio. "El mito neoliberal de la “Informalidad” Urbana”. in Mas allá de la Informalidad. Quito: Ed. CIUDAD, Centro de Investigaciones, 1995, p.29-52

PROJETO MORADIA, 2000

RAKAUSKAS, Fábio. Estado x Mercado: Planejamento Urbano em São Bernardo do Campo 1964 a 2006. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismos) – Pós-graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. . 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf. Acesso em novembro 2016.

ROLNIK, Raquel. “Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças”. São Paulo: Editora Boitempo, 2015

ROLNIK, Raquel, Renato Cymbalista e Kazuo Nakano in: Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na politica habitacional e urbana do país, 2008.

ROLNIK, Raquel. 10 anos do estatuto das cidades: das lutas pela reforma urbana as cidades da copa. In RIBEIRO, A.C.T; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P.. (Org.). Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012, p. 87-104. Disponível em http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anosdo-estatuto-da-cidade.pdf

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social nas cidades brasileiras – trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Documento presentado en el *Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*. Ecuador, Quito: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, Banco del Estado de Ecuador y Ministerio de las Ciudades de Brasil, 2014. (mimeo)

ROYER, L. O. Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a CDHU. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo) – FAU, USP, São Paulo, 2002.

ROYER, L. O. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014.

SANFELICI, Daniel. As escalas de acumulação na produção das cidades. In: CARLOS, Ana Fani A., VOLOCHKO, Daniel, ALVAREZ, Isabel P. (Org.). A cidade como negócio. São Paulo. Ed. Contexto, 2015. p.121-143.

SANTOS, B. de Sousa. "Para uma democracia de alta intensidade”. in Renovar a teoria Crítica e reinventar a emancipação social”. São Paulo: Ed. Boitempo, 2007 – Capítulo III p 83 – 102

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Habitação. Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEH, 2012.

SÃO PAULO (Estado). Plano Estadual de Habitação – PEH/SP

SÃO PAULO (Estado). CDHU, 2016

SÃO BERNARDO DO CAMPO (Prefeitura). Sumário de Dados 2012 (ano base 2011). São Bernardo do Campo: PMSBC, 2012.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (Prefeitura). Plano Local de Habitação de Interesse Social 2010-2025. Produto Final consolidado. São Bernardo do Campo, maio de 2012.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (Prefeitura). PRODUTO 2: Elaboração de Quadro Analítico do PD e LUOS e Relato das Oficinas Temáticas. Instituto Pólis - Assessoria e Consultoria em Atualização, Adequação e Revisão da Regulação Urbanística Municipal de São Bernardo do Campo, 2011.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (Prefeitura). Espaço Urbano em São Bernardo do Campo

SETTE, 2005: http://cidadesparaquem.org/textos-acadmicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-histria-da-propriedade-urbana-no-brasil

SILVA, Jacqueline Severo da "Regularização Fundiária, exercitando um novo paradigma: um conflito também ideológico – apresentação de casos". in Planejamento e políticas públicas. 2010, p.241 a 257.

SOTO, Hernando de - "O Mistério do Capital". Tradução: Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

TORRES, H. (2005) "Políticas Sociais e Território: Uma Abordagem Metropolitana". In: Marques, E. e Torres, H. (org.) São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social. São Paulo: Ed. Senac.

UEMURA, Margareth Matiko. Instrumentos de ampliação do acesso à terra urbanizada in: Acesso à terra urbanizada implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

VAINER, Carlos. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR, rio de Janeiro, 2001.

VILLAÇA, Flávio "Segregação, espaço urbano e poder político". in Reflexões sobre as cidades brasileiras/Flávio Villaça. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

ZUQUIM, M. de L. Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde? II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Natal: UDUFRN, 2012. v. 1. Disponível em http://www.mlzuquim.fau.usp.br/artigos/Urbanizacao_de_assentamentos_precarios_no_municipio_de_Sao_Paulo_quem_ganha_e_quem_perde.pdf

Legislação:

BRASIL. Lei nº 601/1850
Decreto nº 4.403/21
Decreto Lei nº 58
Decreto Lei nº 271/67
Constituição de 1934
Decreto Lei nº 9.218/46
Decreto Lei nº 9.777/46
Lei Federal nº 4.380/64
Decreto Lei nº 271/67
Lei Federal nº 11.481/07
Constituição Federal de 1967
Lei Federal Complementar nº 14/73
Lei Federal nº 6.766/79
Constituição Federal – CF de 1988
Projeto de Lei nº 5.788/90
Projeto de Lei 199/91
Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000
Lei Federal nº 10.257/2001
Lei Federal nº 10.683/03
Lei Federal nº 13.341/2016
Decreto Federal nº 4.665/03

Decreto Federal nº 5.790/2006
Lei Federal nº 11.445/07
Lei Federal nº 12.587/12
Lei Federal nº 11.124/05
Lei Federal nº 10.931/2005
Lei Federal nº 11.124/200
Lei Federal nº 11.481/2007
Lei Federal nº 11.888/2008
Lei Federal nº 11.952/2009
Lei Federal nº 11.977/2009
Medida Provisória nº 759/16

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual n.º 483
Decreto Estadual nº 10.251/77
Lei Estadual nº 1.172/76
Lei Estadual nº 6.556/89
Lei Estadual nº 9.866/97
Decreto Estadual nº 43.022/98
Decreto Estadual nº 52.052/07
Decreto Estadual n° 52.053/07
Lei Estadual nº 13.579/09
Lei Estadual nº 12.801/2008

SÃO BERNARDO DO CAMPO (Município). Lei Municipal nº 264/1954
Lei Municipal nº 263/54
Lei Municipal nº 337/54
Lei Municipal nº 516/56
Lei Municipal nº 533/56
Lei Municipal nº 619/57
Lei Municipal nº 688/58
Lei Municipal nº 726/58
Lei Municipal nº 913/61
Lei Municipal nº 1.037/62
Lei Municipal nº 1.050/62
Lei Municipal nº 1.183/63
Lei Municipal nº 1.209/64
Decreto Municipal nº 5497/1977
Lei Municipal nº 5.982/2009
Lei Municipal nº 5.959/09
Decreto Municipal nº 16.962/09
Lei Municipal nº 6.021/ 2010
Plano Diretor
Decreto Municipal nº 18.709/13
Lei Municipal nº 6.341 de 2014
Lei Municipal nº 6.371/2014
Decreto Municipal nº 19.258 de 2015
Lei Municipal nº 6.445/15