

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
(PUC-SP)

Marta Cirera Sari Coelho

Espaço de Direitos É mais que Direito a Espaço
O Processo de Urbanização de Favelas em Diadema
(1983 – 2008)

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO
2008

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
(PUC-SP)

Marta Cirera Sari Coelho

Espaço de Direitos É mais que Direito a Espaço
O Processo de Urbanização de Favelas em Diadema
(1983 – 2008)

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Professora Doutora Aldaíza Sposati.

SÃO PAULO

2008

Revelar a riqueza escondida sob a aparente pobreza do cotidiano, descobrir profundidade sob a trivialidade, atingir o extraordinário do ordinário, esse é o desafio.

(LEFEBVRE, 1991:42)

Aos meus amados filhos, Guilherme e Rafael, que aqui simbolizam o necessário caminho para um mundo melhor; aos meus pais, Miguel, *muito querido e para sempre amado*, e Judith, pela sábia vivência, importante estímulo e grande amor; e também aos meus amigos de trabalho, que tanto participaram e colaboraram nesta conquista.

Banca examinadora

AGRADECIMENTOS

Quero aqui expressar minha imensa alegria em ter a oportunidade de estudar, refletir e pesquisar sobre o tema.

Gostaria de honrar minha querida mestre, Professora Doutora Aldaíza Sposati, que, como orientadora desta pesquisa, respeitou minhas limitações e, com entusiasmo em torno do tema, serviu-se de minha experiência profissional, valorizando meus sonhos e ideais transformando-os em aprendizado.

Ao grupo de orientação da professora, que, por meio das orientações coletivas, me auxiliaram na definição do projeto de dissertação. Foi um processo enriquecedor. Muito obrigado.

Minha gratidão à banca de qualificação, Professora Doutora Dirce Koga e Professora Doutora Rosangela Dias de Oliveira Paz, que contribuíram com valiosas sugestões.

Aos interlocutores da pesquisa, pelas preciosas informações, dados e reflexões: Josemundo Dário Queiroz, Leonir Viana dos Santos, Licio Gonzaga Lobo Jr. e Selma Scarambone.

Meu respeito ao Movimento de Moradia de Diadema, que na busca de seus ideais e na sua luta, contribuiu para a construção de uma cidade mais justa.

Aos colegas da Prefeitura de Diadema, que muito ajudaram, ao me munir de informações ou mesmo ao participarem da construção e produção do Programa de Urbanização de Favelas em Diadema; em especial, Ana Maria Marcondes Cyrineu, Antonio Pereira Neto, Armando Loures Vieira, Edna Verônica Alencar, Marco Antonio Fialho, Mirian Aranda, Nádia Helena Guardini, Paulo Rogério da Silva, Raquel Paiva, Samanta Cristina de Oliveira, Shedd Pegaz, Vanda Regina Marques e Wagner Campanini Lamônica, da Secretaria da Habitação e Maria do Carmo Januária, da Secretaria de Finanças.

À amiga Mauricléia Soares dos Santos, pois seu incentivo e apoio foram decisivos para que me propusesse ao desafio.

Enfim, meu reconhecimento aos contribuintes da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a todos que comigo se envolveram nesta trajetória, contribuindo para o relato desta experiência.

Muito obrigado!

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo estabelecer uma reflexão sobre o processo de urbanização de favelas na cidade de Diadema, e conhecer os fatores intervenientes na maturação dessa política, no período de 1983 a 2008, estudados na perspectiva do direito à moradia digna.

Partindo da análise sobre o contexto da formação das cidades, principalmente nas regiões metropolitanas, e tendo como referencial o conceito de direito às cidades sustentáveis e o direito à cidadania, este estudo identifica os fatores internos e externos, à cidade de Diadema, que influenciaram a Política Habitacional para os Núcleos de Favela. Utiliza fontes documentais, levantamento de dados e entrevistas com interlocutores dessa política na cidade.

A análise indica que a participação popular, a continuidade da prioridade dada ao programa de urbanização, entre as sucessivas gestões administrativas, e o avanço dos instrumentos legais que tratam do tema, foram fatores decisivos na consolidação da política habitacional da cidade e também fundamentais para garantir o acesso à terra e à moradia, no processo de urbanização de favelas em Diadema.

Palavras-chave: urbanização de favela, direito à moradia, direito à cidade, programa de habitação social, habitação de interesse social, política habitacional, e gestão participativa.

ABSTRACT

This dissertation provides a reflection about “the process of urbanization of the slum housing in the city of Diadema” and know the factors that interfere in the development of this habitational politics process during the period 1983-2008. It will be presented from the right of living with dignity perspective.

Introduced by an analysis of the cities formation, especially in the metropolitan areas and concerning the right of living in sustainable cities and the right of citizenship. This study is designated to identify the internal and external factors in the city of Diadema that have influenced the Habitational Politics driven to the slum area from the Rights perspectives. This research was built through documental source, data mining and interviews with spokespersons involved in the Diadema politics.

In short, it is indicated by the current analysis that the popular interaction, the continuing of the priority to theses programs between managers were the main factors to the consolidation of the city habitational politics and also for the access to the land and housing in the urbanization process in Diadema slums.

Key-words: right of living, right of citizenship, slums urbanization, social issue, public politics, social politics, social habitation politics, social interest in the habitation, social control and interactive management.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCDMRR - Região de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra

ACCD - Associação de Construção Comunitária de Diadema

ACCMCD - Associação de Compras Comunitárias de Materiais de Construção de Diadema

AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social

AleSp - Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Amapre - Associação do Movimento de Aluguel do Parque Real

Amul - Associação de Moradia Unidos da Leste

APP - Área de Preservação Permanente

BNH - Banco Nacional de Habitação

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

Capex - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Cedest - Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais

CEF - Caixa Econômica Federal

CEI - Centro de Estatísticas e Informações

CEM - Centro de Estudos de Metrôpoles

CDHU - Cia. de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

CMP - Central dos Movimentos Populares

Cohabs - Companhias Habitacionais

Dersa - Desenvolvimento Rodoviário Sociedade Anônima

EESC - Escola de Engenharia de São Carlos

Ehis - Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social

Enpess - Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social

FCP - Fundação da Casa Popular

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FJP - Fundação João Pinheiro

Fumapis - Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social

HBB - Programa Habitar Brasil

IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensões

IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDI - Índice de Discrepância Social

IEE - Instituto de Estudos e Pesquisas

IEX - Índice de Exclusão e Inclusão Social

INSS - Instituto Nacional de Seguro Social

IPRS - Índice Paulista de Responsabilidade Social

IPT - Instituto de Pesquisa Tecnológicas

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
Luos - Lei de Uso e Ocupação do Solo
MDDF - Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados
MST - Movimento dos Sem-Terra
NH - Núcleo Habitacional
OGU - Orçamento Geral da União
ONGs - Organizações Não-governamentais
OP - Orçamento Participativo
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAH - Plano de Assistência Habitacional
PAR - Programa de Arrendamento Residencial
PBI - Padrão Básico de Inclusão
PBQH - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Hábitat
PEMAS - Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
Planhap - Plano de Habitação Popular
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMD - Prefeitura do Município de Diadema
Prohab - Programa de Apoio à Autoconstrução
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSH - Programa de Subsídio Habitacional
PT - Partido dos Trabalhadores
PUC - Pontifícia Universidade Católica
RMSP - Região Metropolitana de São Paulo
Sabesp - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
Saned - Companhia de Saneamento de Diadema
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
Seade - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos
Sehab - Secretaria de Habitação
Sehdu - Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano
Sepurb - Secretaria de Política Urbana
SFH - Sistema Financeiro de Habitação
SM - Salário Mínimo
SRF - Serviço de Regularização Fundiária
SUF – Serviço de Urbanização de Favelas
UBS - Unidade Básica de Saúde
UMM - União dos Movimentos de Moradia

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

MAPA	1 - Localização do Município de Diadema no Estado de São Paulo e na Região da Grande São Paulo	PMD	31
MAPA	2 - Localização do Município de Diadema - Região do ABCD e Eixos de Acesso	PMD	33
MAPA	3 - Diadema com as Divisões por Bairro	PMD	34
MAPA	4- Mapa da Exclusão e Inclusão Social do Município de Diadema	PMD - 2007	48
MAPA	5 - Densidade Demográfica por Núcleo Habitacional- Média por Bairro da Cidade de Diadema	Fundação Seade- 2005 Sehab-2006	52
MAPA	6 - Plano Diretor de 1994- Aeis I e II	PMD 1994	53
MAPA	7 - Evolução dos Programas Habitacionais por Território do OP 2001-2007	Mapa da Exclusão e Inclusão- PMD- 2007	143
TABELA	1 - Projeção das Favelas na Cidade de Diadema	Sehab/IBGE- 2005	37
TABELA	2 - Taxa de Crescimento Anual de São Paulo, da Região Metropolitana e de Diadema	IBGE/Fundação Seade- 2004	45
TABELA	3 - Famílias que Sobrevivem Até ½ Salário Mínimo com Dados de São Paulo, da Região Metropolitana e de Diadema	IBGE/Fundação Seade- 2005	46
TABELA	4 - Índice de Vulnerabilidade Social em Diadema	Fundação Seade- 2005	47
TABELA	5 - Déficit Habitacional em Diadema	FJP-2000 Sehab- 2006	55
TABELA	6 - N° de Provisões Habitacionais Subsidiadas Pelos Governos Federal, Estadual e Municipal- 1983 a 2008	Sehab-2008	140
TABELA	7 - Dados do Programa de Urbanização de Favelas- 1983 a 2008	Sehab-2008	142
QUADRO	1 - Eixo Gestão da Política- 1983 a 2008	Sehab	128
QUADRO	2 - Eixo Controle Social- 1983 a 1988	Sehab	145
QUADRO	3 - Eixo Controle Social- 1989 a 1992	Sehab	146
QUADRO	4 - Eixo Controle Social- 1993 a 1996	Sehab	147
QUADRO	5 - Eixo Controle Social- 1997 a 2000	Sehab	148
QUADRO	6 - Eixo Controle Social- 2001 a 2008	Sehab	149
GRÁFICO	1 - Crescimento da População Moradora em Favelas	Sehab/IBGE- 2005	36
GRÁFICO	2 - Território, População e Densidade demográfica- São Paulo, Região Metropolitana e Diadema	Fundação Seade- 2004	45
GRÁFICO	3 - Estágio das Intervenções nos Núcleos Habitacionais	Sehab- 2006	50
GRÁFICO	4 - Domicílios com Espaço Insuficiente- São Paulo, Região Metropolitana e Diadema	Fundação Seade- 2005	54
GRÁFICO	5 - Distribuição do Orçamento PMD- 1983 a 2007	Secretaria de Finanças-PMD- 2007	140
FIGURA	1 - Núcleo Habitacional Caviúna- Fase Inicial de Urbanização	Acervo Sehab- 1984	39
FIGURA	2 - Levantamento- Ocupação por Favela	Acervo Sehab- 1983	39
FIGURA	3 - Projeto de Urbanização do Núcleo Habitacional Dom João VI	Acervo Sehab- 1988	40
FIGURA	4 - Mutirão de Captação de Esgoto	Acervo Sehab- 1988	40
FIGURA	5 - Mutirão de Abertura de Via com Bloquetes	Acervo Sehab- 1992	41
FIGURA	6 - Mutirão para Construção de Escadaria e Rampa	Acervo Sehab- 2001	41

FIGURA	7 - Favela Vera Cruz- Vista do Córrego	Acervo Sehab- 2003	43
FIGURA	8 - Favela Vera Cruz Durante as Obras de Urbanização	Acervo Sehab- 2004	43
FIGURA	9 - Fase Inicial de Urbanização- Núcleo Habitacional Sant'Ana	Acervo Sehab- 1989	58
FIGURA	10 - NH Sant'Ana Urbanizado	Acervo Sehab- 1992	58
FIGURA	11 - Assembléia de Adesão ao Projeto- Alojamento Betel	Acervo Sehab- 2005	59
FIGURA	12 - Atividade com Adolescentes- N.H. Novo Habitat	Acervo Sehab- 2006	59
FIGURA	13 - Favela Vila Alice e Vila Claudia	Acervo Sehab- 1983	64
FIGURA	14 - Ato por Moradia- Associação de Moradores de Favela de Diadema	Acervo Sehab- 1987	68
FIGURA	15 - NH Maria Tereza- área com CDRU	Acervo Sehab- 1988	71
FIGURA	16 - Núcleo Habitacional Maria Tereza- Primeira CDRU com Registro em Cartório	Acervo Sehab- 1988	71
FIGURA	17 - Núcleo Habitacional Canhema- Abertura de Viário e Realocação de Barracos	Acervo Sehab- 1983	74
FIGURA	18 - Núcleo Habitacional Dom João VI- Mutirão de Autoconstrução de moradia	Acervo Sehab- 1984	74
FIGURA	19 - Núcleo Habitacional Rua Itália- Mutirão de Drenagem e Esgoto	Acervo Sehab- 1991	76
FIGURA	20 - NH Itália- Plano Comunitário de Pavimentação	Acervo Sehab- 1992	76
FIGURA	21 - NH Vera Cruz- Situação de Enchente	Acervo Sehab- 1992	78
FIGURA	22 - NH Favela do Padre, Primeira Área a Concretizar Negociação de Compra com Proprietário Intermediada pelo SRF	Acervo Sehab- 1992	79
FIGURA	23 - Ocupação em Diadema	Acervo Sehab- 1991	81
FIGURA	24 - Caravana à Brasília	Acervo Sehab- 1990	82
FIGURA	25 - ACCMD- Material Ilustrativo da Época	Acervo Sehab- 1992	83
FIGURA	26 - ACCD- Mutirão de Construção por Auto gestão	Acervo Sehab- 1991	84
FIGURA	27 - ACC de Diadema, Terreno para Construção de 280 UHs	Acervo Sehab-1991	84
FIGURA	28 - 1º Encontro Municipal de Habitação	Acervo Sehab- 1993	88
FIGURA	29 - Núcleo Habitacional Vila Olinda, Mutirão para Urbanização e Assessoria Técnica à Autoconstrução em Sistema de Autogestão	Acervo Sehab- 1995	92
FIGURA	30 - Núcleo Habitacional Marilene, Desmoronamento por Risco Geotécnico	Acervo Sehab- 1993	93
FIGURA	31 - Construção de Muro de Arrimo para Eliminação de Risco Geotécnico	Acervo Sehab-1994	93
FIGURA	32 - Alojamentos Sanko- 220 Famílias	Acervo Sehab-1994	95
FIGURA	33 - Sanko- Conjunto Habitacional Verticalizado, 1500 Unidades, Construção de 1997 a 2008	Acervo Sehab-2007	95
FIGURA	34 - Vista Aérea da Cidade	Acervo Sehab- 2007	96
FIGURA	35 - NH Dom João VI, Área de Lazer	Acervo Sehab-1996	98
FIGURA	36 - NH Vila Olinda, Atividade Cultural	Acervo Sehab-1996	98
FIGURA	37 -NH Yamberê II- Ocupado em Movimento Ocorrido em 1998	Acervo Sehab-1998	103
FIGURA	38 - ACCD em Mutirão para Construção de 180 casas	Acervo Sehab-1998	106
FIGURA	39 - NH Vera Cruz- Antes do Início da Urbanização	Acervo Sehab- 2001	109
FIGURA	40 - NH Vera Cruz- Assembléia de Adesão ao Projeto	Acervo Sehab- 2001	109
FIGURA	41 - 3º Encontro de Habitação e Desenvolvimento Urbano	Acervo Sehab- 2001	110

FIGURA	42 – 4º Encontro de Habitação e Desenvolvimento Urbano	Acervo Sehab- 2005	110
FIGURA	43 - Conjunto Júpiter- Reunião Sobre o Título de Propriedade	Acervo Sehab-2003	113
FIGURA	44 - Desapropriação e Aprovação do Jardim Nordeste	Acervo Sehab- 2004	113
FIGURA	45 - NH Vila Olinda- Programa Tá Bonito	Acervo Sehab- 2006	116
FIGURA	46 - NH Vila Olinda- Programa Tá Bonito	Acervo Sehab- 2006	116
FIGURA	47 - Vista Aérea do Bairro Serraria: Conjunto Júpiter, PAR, Ehis e Aeis	Acervo Sehab- 2006	117
FIGURA	48 -Conjunto Habitacional Júpiter, Remoção Acompanhada pela Sehab	Acervo Sehab- 2004	122
FIGURA	49 - Júpiter- Construção de Prédios e Desmanche de Alojamentos	Acervo Sehab- 2005	122
FIGURA	50 - NH Yamberê II- Projeção das Casas para Discussão com a Comunidade	Acervo Sehab- 2004	123
FIGURA	51 - NH Yamberê II- Construção das Unidades Habitacionais	Acervo Sehab- 2006	123

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
 Capítulo 1 - O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO MUNICÍPIO DE DIADEMA	
“O RETRATO DA CIDADE”	27
1.1 A CIDADE DE DIADEMA SUA ORIGEM – UM POUCO DE HISTÓRIA	28
1.2 A OCUPAÇÃO URBANA E HABITACIONAL	31
1.3 A CIDADE HOJE	44
 Capítulo 2 - URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM DIADEMA - 1983 A 2008 –	
“O RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA”	57
2.1 PRIMEIRO PERÍODO - EXPERIMENTAL - GOVERNO GILSON MENEZES (1983-1988).....	62
2.2 SEGUNDO PERÍODO - DO AMADURECIMENTO - GOVERNO JOSÉ AUGUSTO DA SILVA RAMOS (1989-1992).....	75
2.3 TERCEIRO PERÍODO - DA CONSOLIDAÇÃO - GOVERNO JOSÉ DE FILIPPI JUNIOR (1993-1996).....	88
2.4 QUARTO PERÍODO - DE RETROCESSOS - GOVERNO GILSON MENEZES (1997-2000)	100
2.5 QUINTO PERÍODO - DA RECONSTRUÇÃO - GOVERNO JOSÉ DE FILIPPI JUNIOR (2001-2008).....	107
 Capítulo 3 - O PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM DIADEMA	
UMA POLÍTICA SOCIAL DE DIREITOS?	124
3.1 EIXO GESTÃO DA POLÍTICA.....	127
3.2 EIXO CONTROLE SOCIAL.....	144
3.3 UMA POLÍTICA SOCIAL DE DIREITOS E DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO	151
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	158
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	162
ANEXO A – Quadro geral de dados sobre os núcleos, atualizado em 2008. ...	169
ANEXO B – Quadro resumo das principais legislações nacionais e municipais para a área habitacional.....	177

INTRODUÇÃO

Há cerca de dez anos, segundo relatório das Nações Unidas (1996, *apud* Maia: 1999), estimava-se que um bilhão de pessoas viviam em habitações inadequadas e que mais de cem milhões não possuíam moradia no mundo. Números alarmantes, principalmente por serem mensurados não só em países menos desenvolvidos economicamente como também em nações com alto grau de desenvolvimento.

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

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

Conforme dados citados por Davis (2006), a população residente em favelas constituem 78,2% dos habitantes urbanos, dos países menos desenvolvidos. O Brasil, por sua vez, ocupa o terceiro lugar no mundo, em números absolutos, com respeito à presença de população favelada. Conforme estimativa apresentada em 2003, pelas Nações Unidas-UN-Hábitat, corresponde a 51,7 milhões de pessoas.

A problemática habitacional brasileira está diretamente associada a um modelo econômico concentrador e excludente, caracterizado pela falta de oferta de moradia popular. Contribui de forma direta, com o déficit habitacional, as condições de produção e comercialização de unidades habitacionais, na ocorrência de especulação imobiliária, do alto custo dos imóveis e dos elevados preços dos aluguéis.

De acordo com os dados do Ministério das Cidades (2006), com base no censo de 2000, a estimativa do déficit habitacional brasileiro quantitativo básico é de 5.890.139 novas moradias, das quais 4.140.088 em regiões urbanas e 1.750.051 em áreas rurais. Em contraponto a mesma fonte registra 6.029.756 domicílios vagos, localizados em regiões urbanas, e 1.449.609, nas rurais.

Os dados indicam que o maior déficit concentra-se na Região Nordeste (43%), despontando o Estado da Bahia, com a demanda por 608.895 novas unidades, e o Maranhão, com 606.344, com maior peso nas habitações rústicas. A segunda área com maior déficit é a Região Sudeste, que concentra, no Estado de São Paulo, 773.490 unidades. O Estado de Minas Gerais vem em seguida, com 443.352 unidades, e abriga cidades com coabitação familiar significativa, devido ao fato de oferecer maior dificuldade de acesso à terra urbana e o mais alto custo do imóvel.

A influência da renda familiar na composição do déficit confirma a predominância entre as camadas de renda mais baixa da população; cerca de 55% do déficit situa-se na faixa de renda de até dois salários mínimos (SM), 30% com renda entre dois e cinco SM e apenas 15% refere-se a famílias com renda acima de cinco salários mínimos.

Diante desse desafio é preciso refletir sobre duas importantes questões.

A primeira é que, no Brasil é necessária uma ação diagnóstica e política para entender qual o déficit real por habitação, com conceitos e parâmetros unificados, identificando quais são os demandatários desse direito social, ou seja, é preciso entender qual é o problema, qual é a sua dimensão e pensar diferentes soluções, respeitando a particularidade de cada território.

A segunda, numa abrangência maior, é perceber que a lógica do capital não é a lógica da garantia de direitos, pois está apoiada em um modelo de desenvolvimento econômico injusto, expresso atualmente nas ações com sentido de desmontar os sistemas de proteção e garantias vinculados ao emprego, ameaçando a sociedade salarial com a flexibilização das relações de trabalho. Há uma crescente instabilidade dos sistemas de proteção e segurança ligado ao trabalho.

O atendimento ao direito à moradia exige mudanças estruturais nos planos político e econômico que atingem o sistema de propriedade privada, onde a habitação, considerada um bem enquanto mercadoria, deve, numa outra concepção, ser compreendida como bem social a ser ofertado pelo Estado. Assim, o movimento de construção de uma política para a área precisa agir no sentido de distanciá-la do significado de ser uma política pública excludente, com ações pontuais e descontextualizadas, para promovê-la a uma política social com o propósito voltado ao atendimento universalizado.

Esse mesmo movimento deve impulsionar a construção de uma cultura democrática, na área, que supere os vícios do autoritarismo, paternalismo e clientelismo, na relação Estado e sociedade, para que, num diferente conceito de democracia, estabeleça a participação direta e representativa da população na gestão pública, avançando na consolidação da cidadania.

Vale destacar a forte atuação dos movimentos populares por moradia. À medida que esses movimentos se ampliam e obtêm vitórias, como analisa Sader (1995), movimentações que antes podiam acontecer de modo quase silencioso, passam a ser valorizadas, enquanto sinais de resistência, vinculadas a outras, num conjunto que lhes dá a dignidade de um acontecimento histórico.

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

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

Nessa II Conferência, ficou estabelecido que moradia adequada - concepção variável devido aos fatores culturais, ambientais, sociais e econômicos de cada país- além de um teto, significa: privacidade; espaço adequado; acesso físico; segurança; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação, aquecimento e ventilação adequados; infra-estrutura básica, por meio do abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto sanitário, como também coleta de lixo; qualidade ambiental e localização e mobilidade acessível com relação ao trabalho e demais atividades básicas. (Hábitat, 1996, *apud* MAIA, 1999)

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

Além de reafirmarem o compromisso com os princípios da Agenda Hábitat, muitos países admitiram que obtiveram pouco progresso nos cinco anos, ficando constatado que o crescimento das favelas foi muito rápido nas cercanias das cidades asiáticas, africanas e latino-americanas.

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

No mesmo ano, 2001, a partir do I Fórum Social Mundial, realizado na cidade de Porto Alegre (RS), foi constituído o movimento pela reforma urbana, que reúne Organizações Não-governamentais (ONGs), entidades profissionais, acadêmicas, funcionários públicos e movimentos nacionais que lutam por moradia. Em 2001, foi iniciada a elaboração de um documento chamado Carta Mundial do Direito à Cidade.

A Carta partia do conceito de direito à cidade, definido como usufruto eqüitativo da cidade, dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social; de

direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.

Segundo a Carta Mundial do Direito à Cidade, o direito à cidade democrática, equitativa, sustentável, pressupõe o exercício universal de todos os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos previstos em pactos e convênios internacionais de direitos humanos: direito ao trabalho e às condições dignas de trabalho; direito de construir sindicatos; direito a uma vida em família; direito à previdência; direito a um padrão de vida adequado; direito à alimentação e ao vestuário; **direito a uma habitação adequada**; direito à saúde; direito à água; direito à educação; direito à cultura; direito à participação política; direito à associação, reunião e manifestação; direito à segurança pública; direito à convivência pacífica, entre outros.

A habitação adequada é citada como condição fundamental para o homem exercer plenamente a sua cidadania, e inserida na concepção de um padrão de vida adequado. O direito à habitação não se restringe apenas a um abrigo, está condicionado a uma infra-estrutura básica, aos serviços públicos, e às demais necessidades básicas.

Assim, o direito à habitação faz parte tanto da legislação brasileira como da internacional, e é citado em documentos de relevância global, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

No entanto, há uma enorme distância entre o reconhecimento de que a moradia é uma necessidade básica até a efetiva manifestação desse direito, seja na mudança do modelo de sociedade seja no plano de uma política social que atribua o direito a todos que dela necessitarem.

A mudança de uma sociedade se alicerça no caminho histórico que percorre, e é impulsionada pela relação de contradição, assim, também podemos dizer que os

direitos são conquistas históricas. Daí surge a discussão sobre se o direito provém da mediação com o Estado ou com a sociedade, porém, o fato é que o direito somente se coloca como obrigatório quando definido pelo Estado. Portanto, a dimensão universal do atendimento ao direito deve ser a referência para uma política social que não exclua o particular, a mediação, e que esteja distanciada de uma ação focalizada e relativista.

Embora no País, desde os anos 30, as ações na área da moradia popular tenham sido estabelecidas como prerrogativa e competência do Governo Federal, os municípios e alguns governos estaduais acabaram por exercer tal papel. A ação dos municípios foi intensificada a partir da década de 1980, quando houve um incentivo aos financiamentos a projetos de iniciativa local.

A política urbana - habitação, saneamento básico e transporte - nunca teve uma definição muito clara nas Constituições brasileiras. A partir da Constituição Federal de 1988, essa questão ganha maior relevância, com a introdução do Capítulo da Política Urbana, artigos 182 e 183, que atribui ao poder local a responsabilidade sobre a regulação da função social da propriedade.

Outro avanço importante ocorreu em 2000, com a Emenda Constitucional nº 26 ao Capítulo II da Constituição, quando foi instituído o direito à moradia, neste capítulo relativo aos Direitos Sociais.

E, enfim, em 2001, após ser aguardado e discutido por mais de 10 anos, foi aprovado, através da Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade.

Segundo Nelson Saule Júnior (2000: 22)

A concepção do marco legal urbano, que encontramos no Estatuto da Cidade, é inovadora e contempla os marcos referenciais da reforma urbana, tendo como referência as diretrizes gerais da política urbana, a regulamentação dos instrumentos previstos no capítulo da política urbana da Constituição (plano diretor, parcelamento e edificação de compulsórios, o imposto sobre a propriedade urbana, progressivo no tempo, a desapropriação para fins de reforma urbana, usucapião urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia), o capítulo da gestão democrática da cidade, a regulação dos instrumentos urbanísticos como o direito de preempção e a outorga onerosa do direito de construir, as sanções que podem ser aplicadas aos agentes públicos [...] é um valioso instrumento de política urbana que viabiliza a promoção da reforma urbana nas cidades brasileiras, contribuindo para mudar o quadro de desigualdade

social e de exclusão da maioria da nossa população urbana, bem como para a transformação de nossas cidades em cidades mais justas, humanas e democráticas.

O contexto atual e, principalmente, o respeito pelo sujeito e pelos cidadãos sugerem como tendência para a efetivação da política social de habitação, especialmente nos grandes aglomerados das regiões metropolitanas, padrões e políticas que respeitem a dinâmica da organização social estabelecida na cidade, reconhecendo a cidade “real”, o histórico das comunidades e suas relações, ou seja, dando a devida importância ao território e às relações ali estabelecidas, além de, no referencial do cidadão, compreender o sentido atribuído à conquista da casa.

Rumo a esta almejada reforma urbana citada por Saule, várias ações, tanto por parte dos movimentos sociais de luta por moradia como por parte de alguns governos, se alicerçam na preocupação social, mostrando-se como sinal de enfrentamento à lógica estabelecida pelo poder do capital. No plano local, existe uma movimentação rica e interessante, que pode significar uma mudança no paradigma da administração pública, na qual medidas inovadoras, cada vez mais, fazem parte do cotidiano das administrações, gerando economia de recursos e melhoria de qualidade de vida.

Neste sentido, apresento a experiência de Diadema na construção do direito à moradia. Proponho-me, aqui, recuperar historicamente a experiência da cidade na implementação do Programa de Urbanização de Favelas, que interferiu e influenciou de forma determinante na qualidade de vida da sua população, realidade refletida principalmente nos indicadores de saúde.

O presente trabalho, ao analisar uma determinada política pública, a de habitação, na cidade de Diadema, coloca em questão o confronto da dimensão da construção de direitos face a realidade de uma cidade marcada pela precariedade, falta de espaço, carências relativas a padrões urbanísticos e de moradia, situações de risco, baixa oferta de serviços públicos, além das questões da “irregularidade” e da propriedade.

Essa realidade, ao constituir uma expressão da questão social, faz com que a análise do tema se torne, ao mesmo tempo, uma discussão sobre o papel do sujeito

como ser social e do coletivo como caminho para a mudança, para um espaço de construção da cidadania.

É importante salientar que esta análise é realizada a partir da experiência de um profissional assistente social no campo de habitação, que ingressou na prefeitura por meio de concurso público, em 1989, na área institucional denominada como Departamento Promoção Humana.

Naquele primeiro momento ocorreram embates quanto ao lugar a ser ocupado por essa área de gestão, no interior da divisão de poder e de trabalho técnico na Prefeitura de Diadema. A Promoção Humana coordenava a política municipal de Assistência Social que ora era entendida como área de política social, e congregava os profissionais assistentes sociais, ora como área transversal às políticas setoriais, quando da atuação com a população mais pauperizada.

Nesse embate, a área foi dissolvida, reconstruída, e os profissionais assistentes sociais ora foram distribuídos ora nucleados, em diferentes momentos. Num desses momentos, já lotada na área da habitação, vivemos a experiência da construção inter-profissional, em uma equipe voltada para a habitação de interesse popular. Novas questões profissionais surgiram: Seria o assistente social, nessa equipe de habitação, um profissional de caráter secundário, que se ocuparia de situações emergenciais da família? Seria ele um profissional que opera a política no mesmo nível que os demais?

Este trabalho também se propõe a registrar e sistematizar as informações sobre a trajetória do Serviço Social na área de Habitação Popular em Diadema. Os assistentes sociais sofreram um processo peculiar ao mesmo tempo de desqualificação e reconstrução do caminho profissional em equipes interdisciplinares.

No campo profissional, o presente estudo apresenta-se como instrumento de superação do distanciamento entre o trabalho intelectual e a prática profissional cotidiana, trazendo ainda alguns elementos sobre o conflito do posicionamento profissional na área de habitação e da relação intersetorial das políticas afetas a este campo.

Diadema apresenta um território denso, com uma das mais altas densidades urbanas do País, ocupado por trabalhadores de baixa qualificação, inseridos, em sua maioria, nas pequenas e médias indústrias da cidade ou, ainda, no mercado informal.

Perto de 103 mil pessoas, ou seja, um quarto da população da cidade reside nos chamados núcleos habitacionais, as antigas favelas. A proposta de urbanização de favelas apresentou-se, desde 1983, como recomendável alternativa técnico-política a ser adotada, à época da primeira gestão administrativa da cidade pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Em menor ou maior grau, a ação sucedeu-se nas gestões seguintes, que foram aqui ordenadas em cinco períodos, nem sempre comandadas pelo mesmo partido.

O processo de formação e intervenção nas favelas, ainda sofrem um forte estigma, ainda não superado por algumas cidades e seus legisladores, pois é atribuído à prática do jargão de “ocupação” ou, ainda, “invasão” irregular e, portanto, fora do contexto da cidade legal para a qual estão destinadas as políticas públicas.

O tema “favela”, enquanto expressão do resultado das discrepâncias causadas pelo mundo do capital, não é novo, no Brasil, as primeiras formações são datadas da década de 1930. Hoje, por causa da exposição dos cidadãos aos riscos e vulnerabilidades, a favela coloca-se como um dos temas centrais a serem debatidos no trato das questões sociais ligadas à área habitacional. Formada por aglomerações urbanas, concentra elevado grau de carências, tanto em relação à oferta de serviços públicos como em relação a padrões urbanísticos e de moradia. (PASTERNAK, 2006)

É bom que se tenha claro que a opção por urbanizar favelas não é um consenso. Alguns a rejeitam, por considerar essa saída o limite entre as possibilidades de uma efetiva urbanização. Preferem a radical extinção da favela e a transferência da população para conjuntos habitacionais. O Programa Cingapura, desenvolvido em São Paulo pelos prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta, no período de 1997 a 2000, é exemplo desse modo de pensar.

Outros defendem a arquitetura da favela, quer pela criatividade do uso do espaço quer pelo significado de valorização da terra que produz. É o trabalho popular, sem custo para o Estado ou para o capital, que investe sua força em transformar pedaços de terra, via de regra alagados, íngremes e de difícil acesso, em espaços de habitação.

Defensores da preservação ambiental, assinalam que as estreitas vias das favelas, com acesso tão-só a pedestres, significam um avanço em confronto à cultura do uso individual do automóvel.

Porém, a favela tem um peso cada vez maior, nas discussões das políticas públicas. Podemos tomar como exemplo outra cidade, próxima a Diadema. Na cidade de São Paulo, por exemplo, em 1980, a população favelada era de 4,07%; passou para 8,92%, em 1991, segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e atinge a cifra de 11,12%, em 2000, conforme dados do Centro de Estudos de Metrôpoles (CEM).

A favela é construída por uma vivência coletiva, com laços de afetividade e de vizinhança determinados pela relação com o espaço, e esse arranjo histórico deve ser respeitado no processo de urbanização, Brasil afora, inúmeras e conceituadas experiências na área de urbanização de favelas.

Conforme Laura Bueno (2000), o processo de desenvolvimento das políticas públicas destinadas às favelas condiciona-se à adoção de novos métodos e paradigmas e o resultado da urbanização tem sua qualidade definida não pela estética da paisagem, mas é resultado de uma qualidade especial, específica, social e historicamente construída.

Esta dissertação, atendendo ao seu objetivo mais amplo, contempla o registro e a reflexão sobre a intervenção realizada por meio do Programa de Urbanização de Favelas, num resgate do processo de maturação da política para a área, assinalando fatores que impulsionaram ou inibiram a efetiva democratização do acesso à terra e o direito à moradia digna, considerando a constante necessidade de repensar a prática, entender e redirecionar a ação.

Assim, a pesquisa foi conduzida no sentido de registrar as diferenças e as semelhanças entre as políticas habitacionais aplicadas aos núcleos de favelas pelos ocupantes da prefeitura. O estudo contemplou cinco diferentes períodos, que correspondem às seis gestões administrativas, que se sucederam entre 1983, quando foi criado o programa de urbanização de favelas, avançando até o ano de 2008. As continuidades e discontinuidades foram evidenciadas, assim como os agentes internos e externos à dinâmica da cidade, que influenciaram essa política habitacional.

As informações foram obtidas e organizadas a partir da nossa vivência no Departamento de Habitação, em Diadema; do levantamento histórico feito na Secretaria de Habitação e no Centro de Memória do Município; da coleta de dados secundários ¹; e, principalmente, a partir das entrevistas realizadas com interlocutores da pesquisa.

Foram analisados trabalhos de autores que trataram da temática a partir da experiência da cidade, cujos nomes aqui temos o dever e a satisfação de prestigiar: Ângela de Arruda Camargo Amaral, Jorge Fontes Hereda, Laila Nazem Mourad, Laura Bueno, Marco Antonio Plácido, Mauricléia Soares dos Santos, Rosana Denaldi e Selma Scarambone.

Também foram consultados autores, que tratam das questões urbana e habitacional, no Brasil; além de outros, que abordam a questão social, a análise de território e seus fatores de exclusão e o papel da participação popular no controle e gestão das políticas públicas.

O estudo de campo foi realizado através do depoimento de quatro interlocutores da política de habitação na cidade, em entrevistas semi-estruturadas e participativas: Josemundo Dário Queiroz (Josa), secretário de Habitação desde 2001; Leonir Viana dos Santos, assistente social na Divisão de Regularização Fundiária; Licio Gonzaga Lobo Júnior, arquiteto no Departamento de Desenvolvimento Urbano e Selma Scarambone, arquiteta, mestre em Tecnologia Ambiental pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT).

¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2000, Fundação Sistema de Análise de Dados (Sead) e Mapa da Exclusão e Inclusão Social da Cidade de Diadema, 2007, elaborado pelo Centro de Estudos das Desigualdes Socioterritoriais e Instituto de Estudos Especiais (IEE)PUC-SP.

Os interlocutores foram selecionados atendendo um perfil pré estabelecido, permitindo o estabelecimento de um diálogo com sujeitos que vivenciam a realidade da cidade e que participaram e ainda participam da gestão da política de urbanização de favelas do município, seja na sua operacionalização, seja na participação nos mecanismos de controle social.

Dentre os parâmetros de análise, também foram consultados dois estudos elaborados para avaliação de impacto na pós-ocupação de empreendimentos habitacionais de interesse social ligados a programas governamentais. O primeiro estudo foi coordenado pelo Professor Doutor Nabil Bonduki (1999) e o segundo tem a coordenação da Professora Doutora Rosângela Dias de Oliveira Paz (2004). Ambos condicionam a análise a indicadores da forma de gestão, participação, qualidade de vida, inclusão social e satisfação do usuário.

E, ainda, ao compartilhar do pensamento de Martinelli (2004), afirmo aqui a importância deste estudo sob o ponto de vista ético-político, assim, embora não tenham sido descartados os dados quantitativos como instrumento de reflexão, foi destacada a mediação com os sujeitos da pesquisa, predominantemente de modo qualitativo, pois algumas dimensões deste estudo demandaram atribuição de significados.

Assim, as informações coletadas foram organizadas no sentido de dar destaque às seguintes categorias: direito à moradia, direito à cidade, procedimento de gestão, e controle social e a dissertação organizada em três capítulos.

O Capítulo 1 situa historicamente a cidade de Diadema, descreve sua origem e localização, sua relação com o processo metropolitano, as concepções formadoras e os efeitos do modo de crescimento, de certa forma desordenado.

No Capítulo 2, é reconstituída a ação do Programa de Urbanização de Favelas em cada um dos cinco períodos propostos para a análise. Nesse capítulo, é estabelecido um diálogo entre os demais dados levantados e aquelas informações e reflexões apreendidas nas entrevistas.

No Capítulo 3, há uma reflexão sobre os resultados do Processo de Urbanização de Favelas em Diadema, na perspectiva do acesso ao direito à moradia

e à cidade. Congrega, para cada período de análise, dados de conjuntura, os resultados obtidos, as continuidades e descontinuidades, e contradições estabelecidas durante o processo de implementação e gestão do programa.

A consolidação deste trabalho de identificação dos avanços e retrocessos da política de urbanização de favelas em Diadema revela que o resultado da ação dos governos não é fruto apenas da adoção de parâmetros urbanos diferenciados enquanto alternativas de domínio técnico. Pôde-se constatar que as diferenças fluíram, também, das alterações no modo de influência e participação dos sujeitos envolvidos e da construção processual de amadurecimento coletivo e de melhora da ação.

O presente estudo não teve a pretensão de oferecer respostas para a resolução da problemática habitacional, que é abrangente e de difícil solução, havendo um enorme caminho no País, a ser percorrido neste sentido. A intenção traduziu-se na reflexão e no relato sobre a experiência de política social que conseguiu manter, por mais de 20 anos, uma “certa” continuidade na ação e, por isso, a transformação do nível de qualidade do padrão de vida de mais 17 mil famílias, significa a elaboração de um documento que, ao menos, poderá contribuir para o diálogo sobre os desafios, os impasses e os avanços das experiências aplicadas na área de urbanização de favelas.

Capítulo 1

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO MUNICÍPIO DE DIADEMA

“O RETRATO DA CIDADE”

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

(LEFEBVRE, 1999:2)

Retratar uma cidade significa traduzir a sua realidade constituída de forma coletiva e histórica. É importante enfatizar que, embora cada cidade apresente fatores peculiares na sua organização, isso não a transforma em uma “ilha”, mas, sim, em expressão particular do arranjo social, econômico, cultural e político do seu processo histórico e, nele, do papel desempenhado pelo modo capitalista de produção e reprodução social.

A cidade, impelida pelo condicionamento legal de definir o espaço urbano, ou pela proximidade da realidade e dos problemas dela decorrentes, tem força e poder. Todavia, é objeto de contradição, pois, a depender da ação dos agentes, as interferências no espaço urbano tendem a ignorar, ou não, a presença de segmentos ou grupos sociais.

No contexto da cidade, e ao longo da história, atribui-se à favela o conceito de expressão de irregularidade urbana, portanto, de expressão real, mas não integrada ao espaço formal passível de planejamento, apesar de ser nela que parte da população da cidade ali vive e ali mora. Por conseqüência, sua existência é a resposta espontânea a uma necessidade e não uma irregularidade.

Conhecer o processo de formação e urbanização de favelas, em Diadema, exige entender a história da formação da cidade e, nele, os desafios enfrentados ou superados por sua política, diga-se de vanguarda, para a área habitacional.

1.1 A CIDADE DE DIADEMA, SUA ORIGEM - UM POUCO DE HISTÓRIA

A sub-região do ABC, também conhecida como região do ABCDMRR, é composta por sete municípios (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires) da Região Metropolitana de São Paulo, que se consolidaram economicamente a partir do final dos anos 50 e início dos anos 60 do século XX com a instalação da indústria automobilística no País. Esses municípios destacam-se por seu perfil fabril-industrial, e por abrigarem várias indústrias do setor automotivo, de autopeças, químicas, entre outras.

A partir da década de 1970, o perfil da região começa a se transformar, com políticas de desconcentração industrial e a criação de novos pólos de desenvolvimento. Muitas empresas começam a deixar a região, ou a reestruturar suas bases produtivas. O setor terciário começa a se desenvolver. Apesar da dinâmica econômica, os municípios dessa região metropolitana vivenciaram o processo de crescimento desordenado, tanto populacional como territorial, resultante de políticas econômicas que aprofundaram as desigualdades de renda, ampliaram o número de desempregados e do subemprego. Nesse período, o grande ABCDMRR destaca-se pelas lutas por conquistas sindicais e sociais.

A cidade de Diadema está situada na região sudeste da área metropolitana da grande São Paulo, entre os Municípios de São Paulo e São Bernardo do Campo, distante 17 km do marco zero da cidade de São Paulo.

A região de Diadema, a partir de 1925, com a criação da Represa Billings, passou a despertar o interesse de moradores da capital, que buscavam opções de lazer.

Até a década de 1940, a região de Diadema era constituída por quatro povoados pertencentes a São Bernardo do Campo: Piraporinha, Eldorado, Taboão e

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

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

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

Na década de 1950, a região, e por consequência Diadema, ganha uma nova expressão, a partir da inauguração da Via Anchieta, em 1947, rodovia que liga a capital ao litoral. Um período em que, acompanhando a tendência nacional de incentivo às indústrias, ocorre a decadência dos eixos ferroviários e o incentivo aos eixos rodoviários, para escoamento de produção.

No final dos anos de 1950, inicia-se o movimento de emancipação local, liderado por moradores da Vila Conceição. Além de contar com lideranças políticas mais interessadas na questão, o vilarejo encontrava-se bastante isolado de São Bernardo, sentindo particularmente a falta de infra-estrutura e de serviços básicos. Os moradores de Piraporinha, Taboão e Eldorado eram, na sua maioria, desfavoráveis ao movimento.

A conjugação de vários fatores é que determinou a emancipação político-administrativa de Diadema, entre eles, a expansão urbana e industrial paulista em direção ao ABCDMRR e a articulação de políticos da localidade, como o Professor Evandro Caiaffa Esquivel, que, mais tarde, seria o prefeito da cidade, com lideranças de influência de âmbito estadual, como o jurista Miguel Reale, que sugeriu o nome de Diadema, e a intensa participação dos moradores da Vila Conceição, na Campanha, o que possibilitou a emancipação do município.

Aprovado o processo de emancipação, pela Assembléia Legislativa, ocorre o plebiscito, no dia 24 de dezembro de 1958, no qual as pessoas residentes há mais de dois anos no local votariam a favor ou contra a emancipação. Participaram cerca de 300 eleitores e a emancipação venceu pela pequena margem de 36 votos.

Em 1959, realizaram-se as primeiras eleições para os Poderes Executivo e Legislativo do Município de Diadema. E no dia 10 de janeiro de 1960, com a posse do primeiro prefeito, do vice-prefeito e vereadores, instalou-se oficialmente o novo município.

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

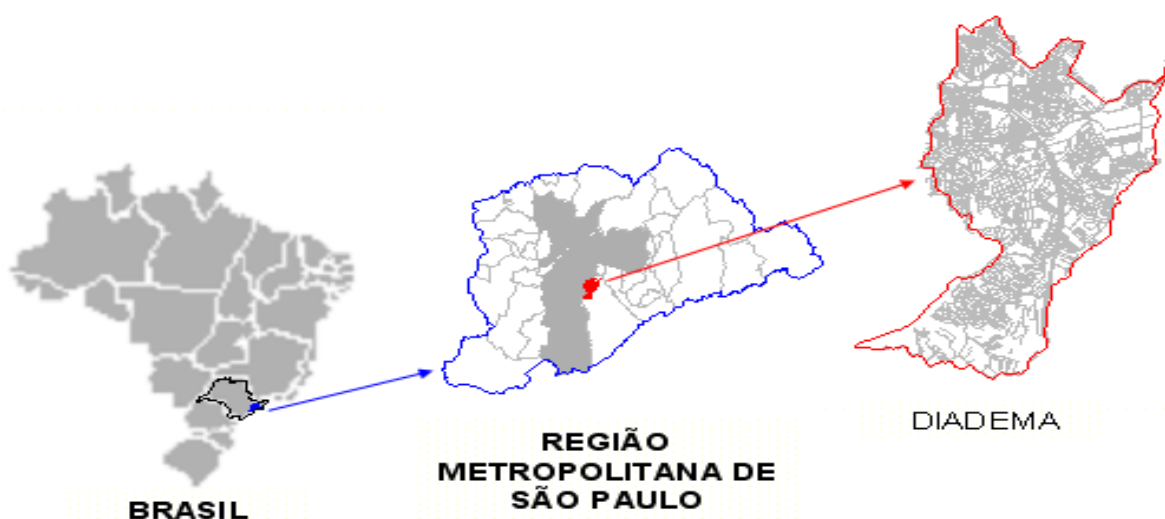
A partir da emancipação é que o poder local incentivou a formação de um parque industrial por meio da isenção de tributos municipais, que, aliada à escassez de terrenos com boa localização nos municípios vizinhos, propiciou à cidade rápida proliferação de empreendimentos industriais.

A destinação do uso do solo em Diadema deu-se de duas formas principais: no uso do solo industrial e residencial, e na oferta de terrenos baratos que atraiu a população de baixa renda e um contingente da população de migrantes, os que, na esperança de ingressar no mercado de trabalho e conquistar as condições necessárias à construção de moradia, se instalaram no município.

1.2 A OCUPAÇÃO URBANA E HABITACIONAL

A localização geográfica de Diadema entre o litoral - Vila de São Vicente - e o planalto - Vila de São Paulo de Piratininga foi fator de atração em sua ocupação. A existência de uma via de ligação entre São Bernardo do Campo e Santo Amaro é que proporcionou a chegada ao local de uns poucos moradores, ainda no século XVIII. As Avenidas Antonio Piranga e Piraporinha originaram-se desses caminhos primitivos.

MAPA 1- Localização do Município de Diadema no Estado de São Paulo e Região Metropolitana



Fonte: PMD

O primeiro foco de agrupamento populacional da cidade data do século XVIII. Os jesuítas portugueses, em busca da catequização de índios, saíram de São Vicente, e reuniram grandes lotes de terra no território em que hoje se localiza a cidade de Diadema.

No Centro, onde vivem atualmente mais de 43 mil pessoas², o jesuíta Salvador Santiago construiu uma capela em homenagem a Nossa Senhora da Conceição.

² Base - IBGE 2000.

No início do século XX, a antiga rota dos tropeiros, função comercial do município, começou a sofrer processo de urbanização e industrialização que deu os primeiros traços da cidade que conhecemos hoje.

Foram criados loteamentos de terra, que originaram a Vila Conceição, em área de 165 alqueires, loteada, em 1923, pela Empresa Urbanística Vila Conceição. Na década de 1930, para atender à busca de lazer, na região da recém-criada Represa Billings, os irmãos Camargo, donos das terras, resolveram melhorar a ligação do Eldorado com a Vila Conceição (centro) por meio da abertura da Avenida Alda, até o Parque Sete de Setembro. Esse trajeto até o centro foi completado por Alberto Simões Moreira. Nessa estrada, passaram a transitar carros de boi, cavalos, automóveis e a primeira jardineira, que fazia o itinerário Eldorado-Vila Conceição-Praça da Árvore (SP).

As Vilas Conceição, Piraporinha e Eldorado foram os três primeiros povoamentos dessa região, ao sul de São Paulo, que, anos depois se transformaria na cidade de Diadema.

Até os anos de 1950, a planície do bairro Eldorado, por exemplo, foi ocupada por diversas chácaras, com a densa mata atlântica de planície. O Jardim Paineiras é um dos primeiros loteamentos da cidade e data de 1958. Possuía uma área de 147.551 m².

Com as procissões e festejos realizados anualmente por religiosos, a Vila de Piraporinha atraiu ainda mais habitantes. O Largo da Capela foi, aos poucos, se constituindo em um entroncamento de cinco pequenas estradas de ligação com sítios e fazendas da região. Nesse ponto de convergência de estradas, começou a se desenvolver o comércio local.

Em 1948, estava criado o Distrito de Diadema.

Após a década de 1950, o sistema de escoamento da produção, feito até então pelos eixos ferroviários, entra em declínio, quando o governo passa a optar pelos circuitos rodoviários, devido a uma inversão de prioridade de governo que começa a investir na intensificação do processo de industrialização. A Via Anchieta, inaugurada em 1947, representa uma nova fase da industrialização paulista, com a

instalação de grandes montadoras de automóveis e indústrias de autopeças. Ao longo dessa estrada, em São Bernardo do Campo, instalaram-se grandes indústrias multinacionais; e em Diadema, principalmente pequenas e médias empresas nacionais que produziam, na sua maioria, objetos complementares para as multinacionais.

MAPA 2 - Localização do Município de Diadema: Região do ABCD e Eixos de Acesso



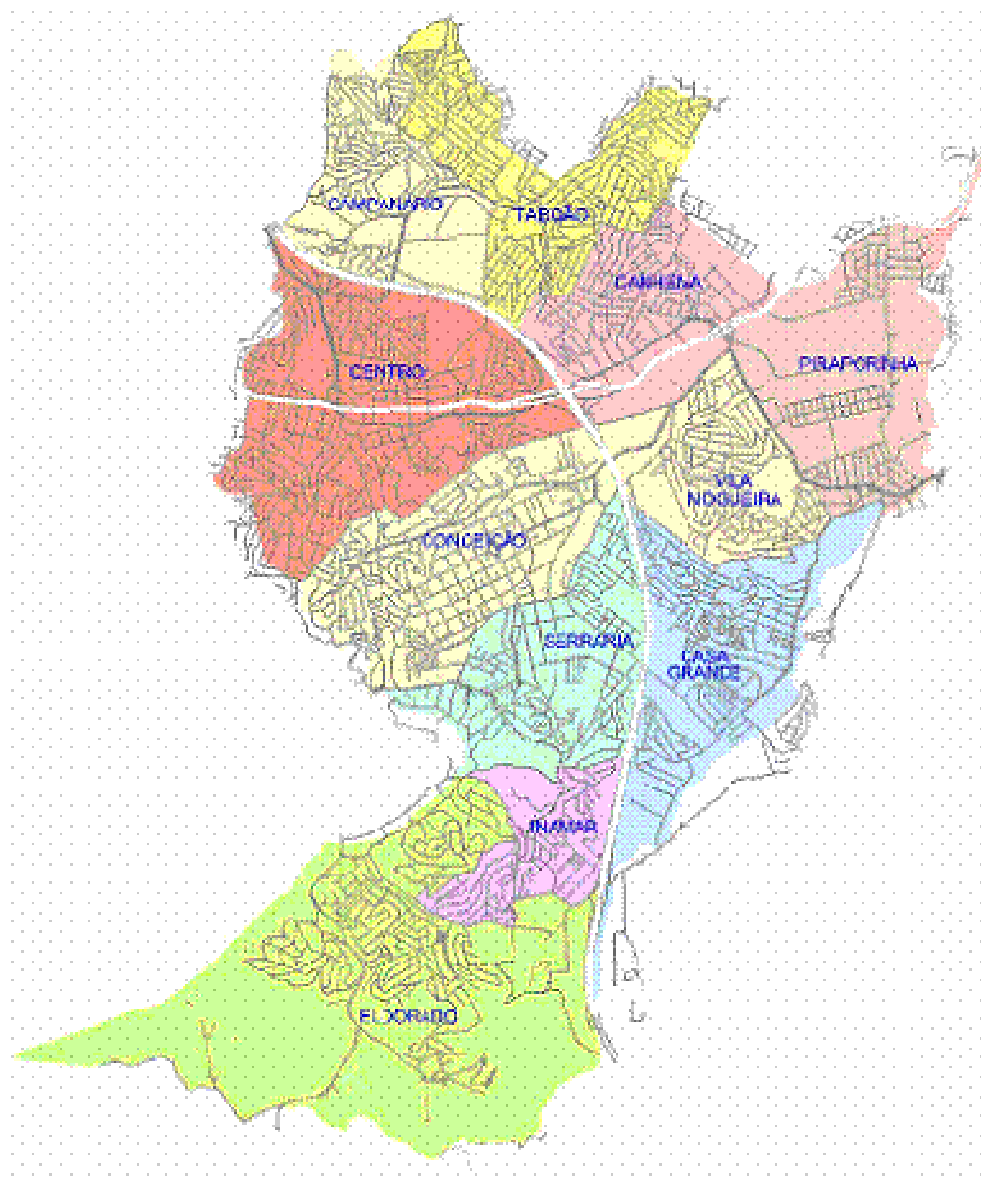
Fonte: PMD

As transformações ocorridas a partir dos anos 1950, na região do ABCD paulista - abertura de estradas, industrialização, migrações, novos loteamentos, crescimento das cidades - despertaram o interesse das lideranças políticas da região de Diadema. Havia o entendimento de que a mudança de distrito para município favoreceria o desenvolvimento local.

Foi elevado à categoria de município em 1959, quando se emancipou de São Bernardo do Campo. Na ocasião, porém, a Prefeitura de São Bernardo do Campo alterou substancialmente os limites do antigo distrito, retirando de sua área vários bairros, nos quais se localizavam importantes indústrias, que representavam grande fonte de arrecadação de impostos para a administração bernardense.

No ano de 1967, com a desativação da favela do Vergueiro, pelo então prefeito de São Paulo, Adhemar de Barros, centenas de pessoas se deslocaram para a região, atraídas pelos terrenos de baixo valor e pela proximidade com o Município de São Paulo, formando, conforme histórico de antigos moradores, os loteamentos mais antigos e o primeiro núcleo de favela da Cidade: o União da Vitória, no Jardim Inamar.

MAPA 3- Município de Diadema com as Divisões por Bairro



Segue, transcrito, um depoimento registrado pelo centro de memórias do município, num trabalho de resgate histórico sobre a origem das ocupações na cidade, com antigos moradores.

Até 1967, o que existia no Jardim Canhema era um loteamento onde moravam umas famílias que vieram da favela Vergueiro, em São Paulo. Além disso, havia umas poucas casas espalhadas, nas poucas ruas do Bairro, que não passavam de 20 moradias, no total. É o que conta Alaíde dos Santos Gimenez, moradora desde essa época.

Na rua treze de Maio, existia o bar do Zezinho (em frente ao atual supermercado Mama). Era o único comércio do local.

Naquele ano, a Vila Alice já existia, mas era tão pequena quanto a Vila do Jardim Canhema. O Jardim Santa Rita era menor ainda, na verdade, era um grande matagal, com poucas ruas de terra e algumas casas. (JORNAL PÉ NA RUA, 1994)

As indústrias instaladas na região passaram a absorver mão-de-obra e a atrair um grande fluxo de trabalhadores, num ritmo muito superior à implantação de infra-estrutura urbana, equipamentos e serviços públicos essenciais.

Com o desenvolvimento industrial da cidade e com a valorização da terra, seus moradores foram sendo expulsos e passaram a ocupar assentamentos informais, em sua maioria nos terrenos públicos. Esse processo agravou-se durante toda a década de 1970 e deu início ao processo de favelização do município.

Boa parte desses assentamentos apresentava características ambientais impróprias, pois ocupavam áreas de proteção ambiental, beira-córrego, encostas íngremes e áreas alagadiças.

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

Como exemplo, resgatamos o relato de um dos moradores antigos do Núcleo Habitacional da Rua da Vitória, que pode ser considerada a primeira experiência de urbanização de favelas em Diadema. A história de luta e resistência continua viva na lembrança de Nelson S. dos Santos:

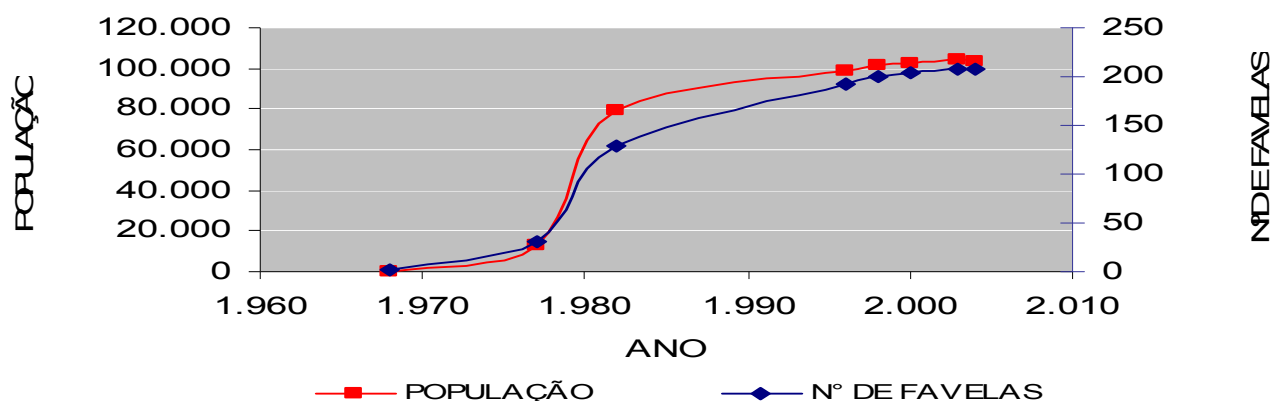
Em 1982 os moradores da área, enfrentaram o proprietário. Das 200 famílias existentes restaram 46, que agüentaram firme todo o tipo de pressão. Correu um processo e os moradores ganharam a causa. Foi então aberta a rua, que recebeu o nome de Rua da Vitória, por sugestão dos moradores.

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

Esta foi a primeira iniciativa, em Diadema, dos moradores de favela para lutarem por melhores condições de vida. A associação foi a origem do movimento de favela iniciado a partir de 1983. (JORNAL PÉ NA RUA, 1995)

Nesse período, a população de Diadema aumentou de 12.308 habitantes, em 1960, para 78.914, em 1970, e 228.660, em 1980, conforme censos realizados. Caracterizada como cidade-dormitório, abrigava migrantes de baixa renda, em sua maioria proveniente da Região Nordeste e do Estado de Minas Gerais, que inicialmente, chegaram em busca dos empregos industriais oferecidos pelos municípios vizinhos e aos poucos começam a ser absorvido nas pequenas empresas que logo se instalaram. Eram trabalhadores que vinham residir em Diadema por sua proximidade com o local de trabalho e a disponibilidade de terra barata, embora sem infra-estrutura urbana ou perspectiva de regularização fundiária.

GRÁFICO 1 – Crescimento da População em Favelas em Diadema



Fonte: Sehab/IBGE: 2005

O crescimento populacional vertiginoso resultou em um crescimento demográfico de 540%, ou o equivalente à alta taxa de 20,42% ao ano, no período entre 1960 e 1970. Foi o maior do Brasil, do Estado de São Paulo e da RMSP, que registraram, respectivamente, 2,89%, 3,33% e 5,44%.

TABELA 1- Projeção das Favelas na Cidade de

ANO	Nº DE NÚCLEOS	POPULAÇÃO
1968	2	-
1979	31	12.000
1982	128	79.000
1996	192	99.000
1998	200	100.000
2000	204	102.000
2003/2005	207	mais de 103.000

Fonte: Sehab/IBGE:2005

Na década de 1970, com a implantação da Rodovia dos Imigrantes (ligando São Paulo ao Porto de Santos) e com os incentivos fiscais concedidos pela prefeitura, várias indústrias se instalaram na cidade, absorvendo a mão-de-obra excedente do próprio município, o que fez com que a cidade, aos poucos, superasse o estigma de cidade-dormitório. O acesso alternativo à Via Anchieta divide a cidade ao meio e traz sérios problemas para o viário urbano. A Rodovia dos Imigrantes passa a ocupar 3,79% do território de Diadema, desapropriado pelo governo estadual.

Nos anos 1980, a construção do corredor de tróleibus, que integra as cidades do ABCD à capital paulista, causa novo impacto, cortando a cidade em eixo perpendicular ao da Rodovia dos Imigrantes. Duas imensas vias retalharam o território intra-urbano de Diadema.

A cidade viu piorar continuamente a qualidade de vida da maioria dos seus habitantes. Marcada pelo estigma da violência urbana e da ausência de infraestrutura, Diadema, durante no período de 1970 a 1980, encontrava-se entre os municípios do Estado de São Paulo que apresentavam os mais negativos indicadores sociais. Nesse período da história, Diadema foi considerada exemplo de caos urbano, sendo citada freqüentemente nas estatísticas de criminalidade, doenças, falta de moradia e condições péssimas de vida.

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

Em 1983, com grande apoio popular, Diadema torna-se uma das primeiras cidades do Brasil a ser governada pelo PT, na chamada administração democrática popular. A cidade, nesse período, contava 230 mil habitantes. Cerca de 80% das ruas oficiais não eram pavimentadas.

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

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

Nesse primeiro governo democrático popular, de 1983 a 1988, a urbanização de favelas consistia numa ação forte de parcelamento do solo, com implantação de redes de água e energia elétrica, período no qual, pela insuficiência de recursos financeiros, foram realizadas poucas obras de pavimentação, drenagem e contenção de encostas, nas áreas de risco da cidade. A urbanização neste período significou, também, promover a regularização fundiária e ainda implantar equipamentos de saúde e educação.

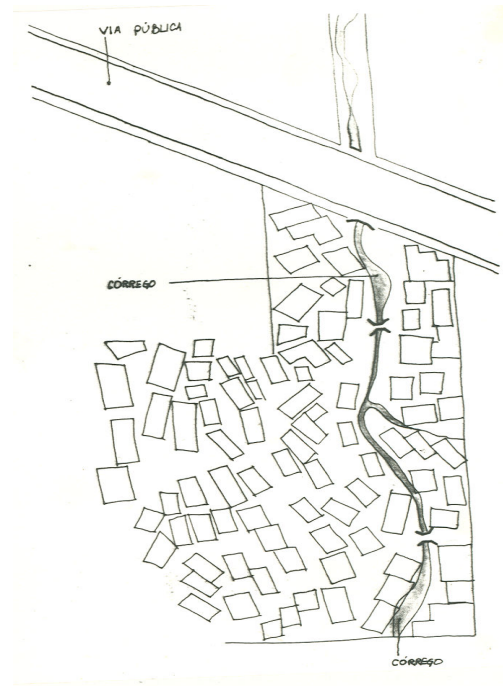
A primeira equipe teve grande importância para a construção do programa. Coordenada pelo arquiteto Luis Fingermann, compunha-se por um reduzido número de estagiários de arquitetura e dois funcionários públicos. Embora pequena, apresentava clareza de objetivos e era ideologicamente motivada pela justiça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

FIGURA 1 - NH Caviúna: Fase Inicial de Urbanização



Fonte: Acervo Sehab- 1984

FIGURA 2 - Levantamento de Ocupação por Favela

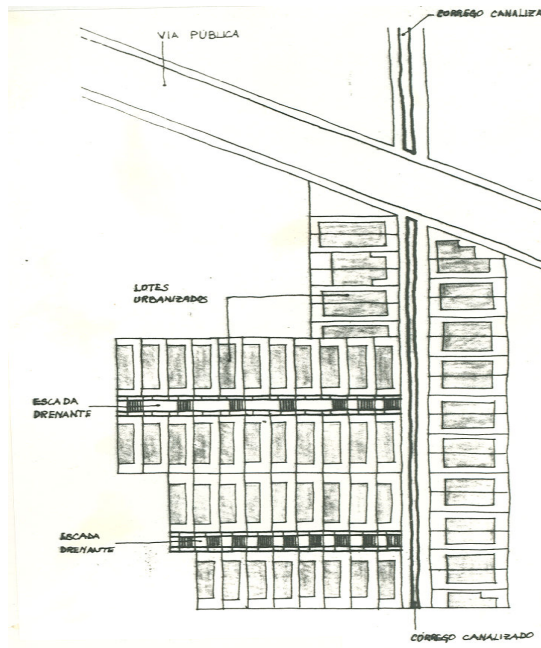


Fonte: Acervo Sehab- 1983

A maior parte das favelas que deveriam ser urbanizadas naquele momento, demandavam muitas remoções, para a redução da densidade habitacional e viabilizar as obras de infra-estrutura necessária. As situações de risco também eram muito graves, o que além das remoções, demandavam obras de contenção e drenagem muito caras. (Ibid. p.168)

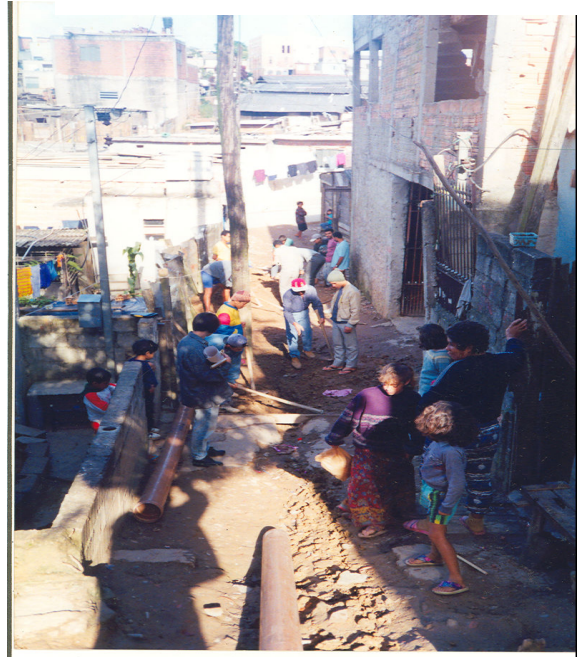
O caminho encontrado para urbanizar as favelas em Diadema foi um lento processo, que percorreu várias gestões, de implantação de serviços para a população ter acesso a água encanada, esgoto, luz elétrica, pavimentação; construção de escadarias; e abertura de acesso às avenidas principais da cidade. Na maior parte dos governos, sem qualquer tipo de investimento estadual ou federal, estabeleceram-se, assim, parcerias com os moradores locais, que fizeram a maioria das obras em sistema de mutirão, por causa do recurso reduzido para a área.

FIGURA 3 - Projeto de urbanização do NH Dom João VI



Fonte: Acervo Sehab- 1988

FIGURA 4 - Mutirão de captação de esgoto



Fonte: Acervo Sehab- 1988

O Programa de Urbanização de Favelas respeitou o direito das famílias a permanecerem onde viviam originalmente, desde que o local não fosse área de risco, o que era avaliado por indicadores geotécnicos, e que existissem condições para a execução de obras de reorganização espacial. Em 1985, foi aprovado o primeiro instrumento para garantir a permanência das famílias nas áreas públicas ocupadas: a Lei de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), pela qual foram beneficiados 17 núcleos habitacionais. Na gestão, chegaram a ser contemplados por lei 49 núcleos habitacionais.

O governo seguinte, de 1989 a 1992, sob o comando do prefeito José Augusto da Silva Ramos, deu continuidade à política urbana e habitacional. Foi concluído o processo de urbanização de muitas favelas e iniciadas novas intervenções. O fato inovador, no período, consistiu na criação de novos instrumentos de participação, como o incentivo à formação das Associações Regionais de Favela e à criação do Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social (Fumapis), com seu Conselho Gestor. Esses canais ampliaram a

participação dos movimentos de moradia com o objetivo de estabelecer ainda mais as iniciativas de controle social sobre a gestão.

Na época, ocorreram intervenções em 85 favelas, concretizadas em obras de infra-estrutura básica, contenções e canalizações de córregos. Foram priorizadas as áreas que não demandavam muitas remoções, alternativa de difícil equacionamento, em face do alto custo e da escassez de terras na cidade. Mais 30 núcleos urbanizados foram beneficiados pela lei de concessão real do uso, em 1992.

FIGURA 5 - Mutirão de abertura de via com bloquetes



Fonte: Acervo Sehab- 1992

FIGURA 6 - Mutirão para construção de escadaria e rampa



Fonte: Acervo Sehab- 2001

O terceiro governo de Diadema, de 1993 a 1996, sob o comando do prefeito José de Filippi Júnior, definiu as diretrizes da política habitacional para a cidade em conjunto com a população e representantes dos movimentos sociais de luta por moradia, realizando o 1º Encontro Municipal de Habitação, ocorrido em julho de 1993.

A revisão do Plano Diretor da cidade foi um divisor de águas na implementação da política de habitação e desenvolvimento urbano. Em 1994, após cerca de cem reuniões com as comunidades e muita pressão na câmara municipal, foi aprovado o Plano Diretor, pela Lei nº 24/94, que definiu um novo zoneamento para a cidade e instituiu as Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis)-1 e Aeis-2.

Viabilizou, também, a aquisição de terras para a construção de moradias de interesse social.

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

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

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

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

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

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

Para o atendimento à demanda global da cidade, foi necessário ampliar a abrangência das políticas sociais, integrando, principalmente, as políticas de habitação, de desenvolvimento urbano e meio ambiente, cada área com seus diferentes programas e projetos, formulados e executados na defesa do princípio da participação popular.

FIGURA 7 - Favela Vera Cruz- Vista do Córrego



Fonte: Acervo Sehab-2003

FIGURA 8 - Favela Vera Cruz Durante as Obras de Urbanização



Fonte: Acervo Sehab- 2004

O poder local investiu na criação de canais deliberativos e de controle social, tais como o Orçamento Participativo, o Fundo e Conselho de Habitação, o Fundo e Conselho de Meio Ambiente, a Autogestão Popular de Apoio Técnico à Autoconstrução, culminando na formulação do novo Plano Diretor, aprovado pela Lei nº 25 de 1994.

Essa curva ascendente de resultados sofreu um declínio, na gestão de 1997 a 2000, sob o comando do prefeito Gilson Menezes. Naquele período, ocorre um refluxo dos investimentos públicos na área habitacional, e o rompimento dos canais

de participação, aumentando as ocupações realizadas pelos movimentos sociais de luta por moradia.

O governo não dá continuidade, de forma sistemática, aos programas de urbanização e regularização, interrompidos, em sua maioria. Isso leva à deterioração das obras de infra-estrutura já realizadas e, principalmente, ao adensamento e ao surgimento de novas favelas. A Secretaria de Habitação é extinta e, por conseqüência, sua estrutura administrativa e operacional, e a política habitacional passa a ser gerida pela Secretaria Municipal de Obras.

Em 2001, o PT volta a administrar a cidade, com o prefeito José de Filippi Júnior, que retoma o processo de urbanização de favelas instaurado anteriormente no município; os espaços de discussão com participação popular da política urbana e habitacional; e a ação de planejamento da cidade, quando foram efetivadas outras duas revisões do Plano Diretor. Uma revisão, em 2004, aponta para a sustentabilidade ambiental e outra, em 2008, apresenta uma clara preocupação com o desenvolvimento econômico da cidade. No entanto, não deixa de atender novas demandas ligadas à problemática habitacional.

Ao longo do processo de urbanização da cidade, as antigas favelas passam a ser denominadas como “núcleos habitacionais” e se incorporam ao tecido urbano da cidade; expressam um quarto da população, ou seja, aproximadamente 20 mil famílias, dentre as quais apenas 5% residem em áreas não-urbanizadas. Assim, numa realidade muito próxima à dos bairros, os núcleos viraram cidade e a cidade chegou aos núcleos.

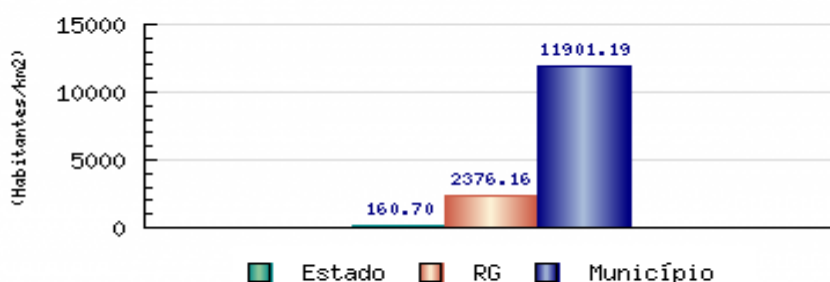
1.3 A CIDADE HOJE

O Município de Diadema conta com apenas 30,7 km², dos quais 7 km², ou seja, 22% do total, situa-se na bacia da Represa Billings, em área de proteção e recuperação dos mananciais. Segundo dados do último censo do IBGE de 2000, a população era de 356.389, e, na projeção realizada em 2007, estima-se uma população de 386.779 pessoas.

A cidade ocupa a posição de maior densidade demográfica no Estado de São Paulo e a segunda maior densidade demográfica do País. Conforme demonstra o

Gráfico 2, a projeção da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), com base nos dados do IBGE de 2000, em 2005, Diadema possuía 11.901 habitantes por km², enquanto a Região Metropolitana de São Paulo contava com 2.376 habitantes por km² e o Estado de São Paulo pouco mais que 160 habitantes por km².

GRAFICO 2- Território e População - Densidade Demográfica - Estado de São Paulo, RMSP e Município de Diadema



Fonte: Fundação Seade-2005

Dados da Fundação Seade demonstram que, no município, a taxa de crescimento populacional de Diadema decresceu, apresentando, em 2005, uma taxa de crescimento populacional de 1,33% ao ano, mostrando-se pouco superior à média da Região do ABCDMR, porém, inferior à média do Estado de São Paulo.

TABELA 2 - Taxa de Crescimento Anual do Estado, Região Metropolitana e de Diadema

INDICADORES	ESTADO	REGIÃO	MUNICÍPIO
2000 - 1991	1,82%	1,60%	1,79%
2005 - 2000	1,56%	1,32%	1,33%

Fonte: IBGE/Fundação Seade - 2005

A estrutura populacional do Município de Diadema diferencia-se da média regional e da média do Estado de São Paulo. Abriga um número superior de crianças e jovens, em comparação com o de adultos e idosos; proporcionalmente, é o município com menor número de idosos, na região, porém, segundo o Ministério da Saúde (Datusus-2004), a população idosa está aumentando e a taxa de natalidade do município está diminuindo.

Ainda em relação à população idosa, verifica-se que, embora atualmente represente pouco mais de 5% da população total do município, sua taxa anual de crescimento, no período de 2000-2005, é de 4,22% (IBGE, 2000).

No que se refere à taxa de crescimento populacional por grupo de idade, Diadema, percentualmente, é um município com grande número de crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 14 anos, superior à média da região, e em relação às demais faixas etárias.

Na faixa etária de 15 a 24 anos, verifica-se que o índice de crescimento é negativo. Ao cruzar com os dados de morte por causas externas, nesta faixa etária, é o maior índice da região, em ambos os sexos (triênio 2000/02).

A taxa de analfabetismo das pessoas com 15 ou mais anos de idade, está acima da média do Estado e da região, principalmente para aquelas com 50 ou mais anos de idade.

Em relação aos domicílios por faixa de renda *per capita*, no ano de 2000, quase 7% da população vivia com menos de um quarto de salário mínimo, a mesma proporção, com *per capita* de até meio salário mínimo; dado correspondente a aproximadamente 14 mil famílias que vivem em situação de pobreza.

TABELA 3- Famílias que sobrevivem com renda abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo

ESTADO/REGIÃO/ MUNICÍPIO	MENOS DE $\frac{1}{4}$ DE SM	$\frac{1}{4}$ DE SM A MENOS DE $\frac{1}{2}$ SM	IGUAL E ACIMA DE $\frac{1}{2}$ SM	TOTAL
Estado	536.797 5,2%	626482 6%	9.235.008 88,8%	10.398.287
Região do ABCDMRR	36.429 5,5%	32.870 4,9%	595.373 89,6%	664.672
Diadema	6.752 6,8%	6.442 6,5%	85.526 86,6%	98 720

Fonte: IBGE/Fundação Seade - 2005

A Fundação Seade, juntamente com a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), em 2001, instituíram o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), onde dentre cinco grupos classificáveis de municípios, Diadema, juntamente com Mauá e Cubatão, classifica-se no Grupo II, dos municípios que apresentam dinamismo econômico e precárias condições de longevidade e escolaridade. Segundo essa avaliação os municípios que fazem parte desse grupo, são os mais preocupantes do ponto de vista de políticas públicas, pois constituí caso em que o nível de desenvolvimento atingido não traduziu em melhores condições médias de vida para o conjunto da população. Possuem em geral uma boa presença de indústrias, mas, abrigam uma população com baixos níveis de renda e escolaridade.

Ainda segundo a Fundação Seade, que, em 2004, instituiu o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), grande parte da população do município está entre média alta e muito alta condição de vulnerabilidade social, isto é, passível de atendimento em programas sociais. Registra que apenas 2.500 pessoas, 0,67% da população, encontram-se em condição social muito boa. Em contrapartida, metade da população encontra-se na faixa 04, a que abriga a chamada classe média baixa, traduzindo as condições gerais da população e do município.

TABELA 4- Índice de Vulnerabilidade Social

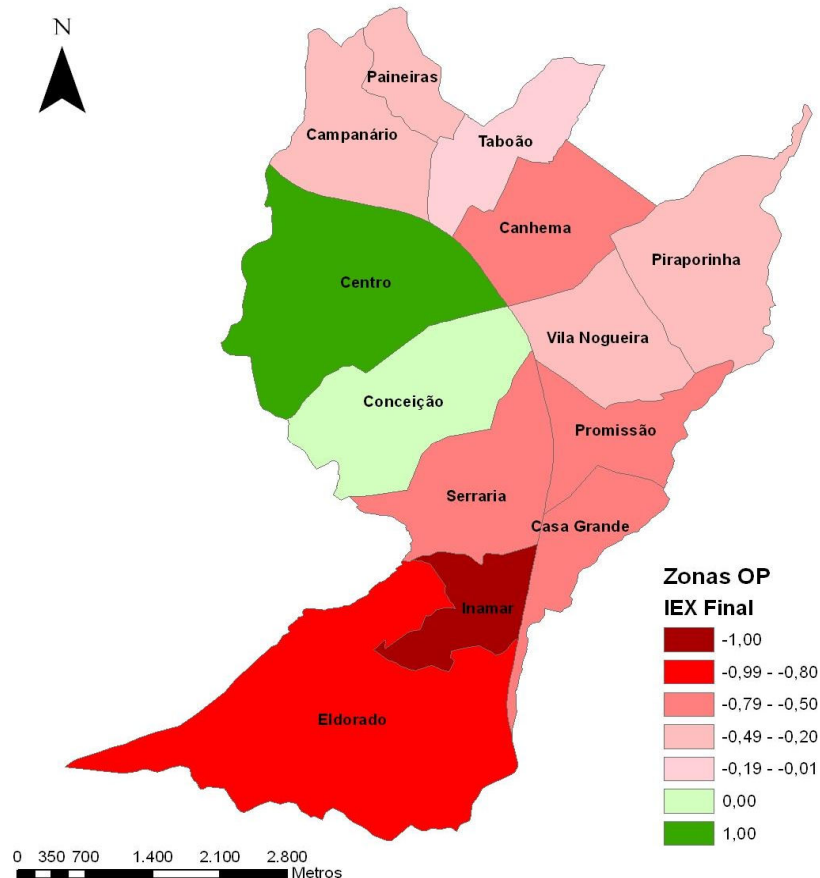
MUNICÍPIO	NENHUMA FAIXA 1	MUITO BAIXA FAIXA 2	BAIXA FAIXA 3	MÉDIA FAIXA 4	ALTA FAIXA 5	MUITO ALTA FAIXA 6
Diadema	0,67%	4,04%	28,48%	50,80%	6,09%	10,64%

Fonte: Fundação Seade- 2005

No resultado do IPVS de 2004, um dado importante aparece no cruzamento do mapa temático da localização dos Núcleos Habitacionais e as áreas indicadas com o índice de vulnerabilidade muito alto, ou seja, famílias em pior situação de pobreza e restrito acesso a serviços. Verifica-se que tal situação sobrepõe-se de forma pontual, principalmente o sítio Joaninha, um loteamento clandestino localizado em área de mananciais, sem qualquer infra-estrutura, de difícil acesso e distante do bairro. As demais áreas indicadas estão espalhadas na cidade, com exceção da área central, sobrepondo, principalmente, aqueles núcleos habitacionais a serem ainda urbanizados.

Em 2007, numa iniciativa da Secretaria de Ação Social e Cidadania do Município, foi elaborado, pela PUC de São Paulo por meio do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (Cedest) e do Instituto de Estudos Especiais (IEE), o Mapa da Exclusão e Inclusão Social da Cidade de Diadema. Na metodologia aplicada, são utilizadas três referências para os dados: o Índice de Discrepância entre territórios (IDI), o Padrão Básico de Inclusão Social (PBI) que cria referências para análise de uma condição básica e universal para a inclusão e o Índice de Exclusão e Inclusão Social (IEX). Foram analisados os treze territórios do orçamento participativo adotados na gestão da cidade.

MAPA 4 - Exclusão e Inclusão em Diadema - 2008



Fonte: Mapa da Exclusão e Inclusão de Diadema/PMD

Nos resultados do Mapa, consta que existe em Diadema baixa discrepância entre territórios, o que sugere uma certa homogeneidade nas condições de vida da população, e também se apresentaram baixos índices de inclusão social, revelando

que a referida homogeneidade tende a se dar mais sob as condições de exclusão do que de inclusão. Outra conclusão é demonstrada com o IEX, em que o bairro de Inamar aponta o maior índice de exclusão social, diferentemente do resultado do IPVS, que apresenta, em porcentagem de famílias, a maior incidência de vulnerabilidade no bairro do Canhema. A divergência é atribuída ao fato de que o IEX considera dados do território e o IPVS trabalha mais com dados do indivíduo.

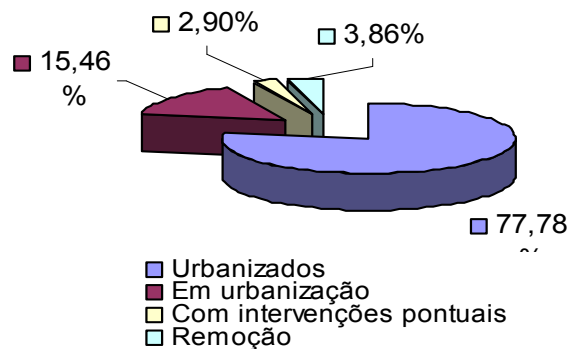
Alguns dados interessantes revelados pelo Mapa da Exclusão e Inclusão Social são: no *eixo autonomia*, cujo indicador utilizado foi a renda de zero a três salários mínimos, que se concentra nos bairros de Canhema, Inamar, Casa Grande e Serraria, os dados são sempre citados na ordem da pior para a melhor; no *eixo qualidade* de vida, nos dados levantados de infra-estrutura disponível, as piores situações são as de Inamar e Eldorado, na densidade populacional, em primeiro, aparece Inamar e, em segundo, Serraria, na situação de domicílio não próprio aparecem Campanário e Serraria, que apresentam um contingente de 40% dos domicílios não próprio, sendo que ocupam o terceiro e o quarto lugar, com 25%, os bairros de Casa Grande e Conceição; no *eixo desenvolvimento humano*, que trabalha com dados escolaridade, analfabetismo e sem instrução ligados à idade, novamente o Inamar se apresenta na primeira posição, seguido do Promissão e Serraria; no *eixo equidade* são os bairros Casa Grande, Inamar e Piraporinha que concentram as piores situações, com mulheres responsáveis pelo domicílio, ou seja, aquelas analfabetas e sem renda.

Outro dado relevante é que, segundo o Governo Federal, Diadema possuía, em 2005, 11.720 famílias, em torno de 50 mil munícipes com renda *per capita* inferior a R\$ 120,00 (Cento e vinte reais), isto é, passíveis de serem atendidas nos programas sociais, como o Bolsa-Família, representam demanda por políticas públicas inclusivas, e são potenciais consumidores. Conforme dados, em 2008, da Secretaria da Assistência Social e Cidadania são atendidas, com transferência de renda, no Programa Bolsa Família 13.285 famílias, no Renda Cidadã 2.588 e com o Benefício de Prestação Continuada 5.737 pessoas.

Quanto aos núcleos habitacionais, segundo dados da Sehab, em 2006, eles somam 207 áreas, que ocupam aproximadamente 4,62% do território municipal e comportam 25% da população da cidade. São 207 núcleos habitacionais, dos quais

161 já se encontram urbanizados e 32 em urbanização, seis com intervenções pontuais e oito são áreas de remoção por risco.

GRÁFICO 3 – Estágio das Intervenções nos Núcleos Habitacionais em Diadema



Fonte: Sehab-2006

No entanto, hoje, nos núcleos habitacionais urbanizados, as antigas favelas, verifica-se uma nova realidade. Estão totalmente saneados, providos de acesso aos serviços, atendidos com endereço, e, portanto, inseridos na malha da cidade. A problemática que se apresenta é a co-habitação familiar, representada por um número expressivo de pequenos lotes, nos quais são autoconstruídos três ou mais pavimentos, tornando as moradias insalubres e sem ventilação. O objetivo é abrigar outro ente da família, e passam a compor, assim, novamente, o déficit habitacional da cidade, aquele calculado pela metragem quadrada adequada a cada pessoa numa habitação.

Quanto à situação de violência, no resultado apresentado no mapa temático de ocorrências elaborado pela Secretaria de Defesa Social, em que são levantados, no período de janeiro a junho de 2006, os casos de tentativa de homicídio, tráfico e porte de entorpecentes, e porte de armas, verifica-se que tais casos concentram-se em três pontos estratégicos da cidade, ou seja, nos bairros do Serraria, Campanário e Eldorado, fato que induz à avaliação de que esse tipo de ação aparece em

determinados núcleos habitacionais não tanto por causa de sua situação de pobreza ou falta de urbanização, mas também devido à sua localização estratégica na cidade.

Conforme informações socioeconômicas referentes aos núcleos habitacionais, verifica-se, através dos dados levantados em cadastros realizados pela Sehab, entre os anos de 2005 e 2006, que a renda familiar média em núcleos habitacionais urbanizados ou em estágio adiantado de urbanização é de dois salários mínimos. Já nas áreas não-urbanizadas, aproximadamente 5% dos chefes de família declaram renda zero, 11% percebem renda mensal de menos que um salário mínimo, 48% recebem entre um e três salários mínimos.

O número de desempregados e subempregados, em ambas as situações, é alto, sendo que uma média de 23% dos chefes de família trabalham no mercado informal. Levantou-se, ainda, que 55% estão na faixa de idade de 26 a 40 anos e aproximadamente 60% das famílias são chefiadas por mulheres. Quanto aos dados de deficiência na família, população idosa e escolaridade, os dados assemelham-se aos da cidade, salvo poucas comunidades, para as quais a distância de equipamentos é longa e, como conseqüência, apresentam maior número pessoas em idade escolar fora da escola, a exemplo do núcleo habitacional Joaninha, situado em loteamento irregular em área de proteção ambiental.

Devido à pequena extensão territorial ocupada pelos núcleos habitacionais, no município, a densidade populacional nessas áreas é seis vezes maior que a da cidade, representando 14 m² por habitante³, quando, na cidade, é de 86 m² por habitante⁴, dado que atribui à cidade a segunda maior densidade demográfica do País e a primeira do Estado de São Paulo.

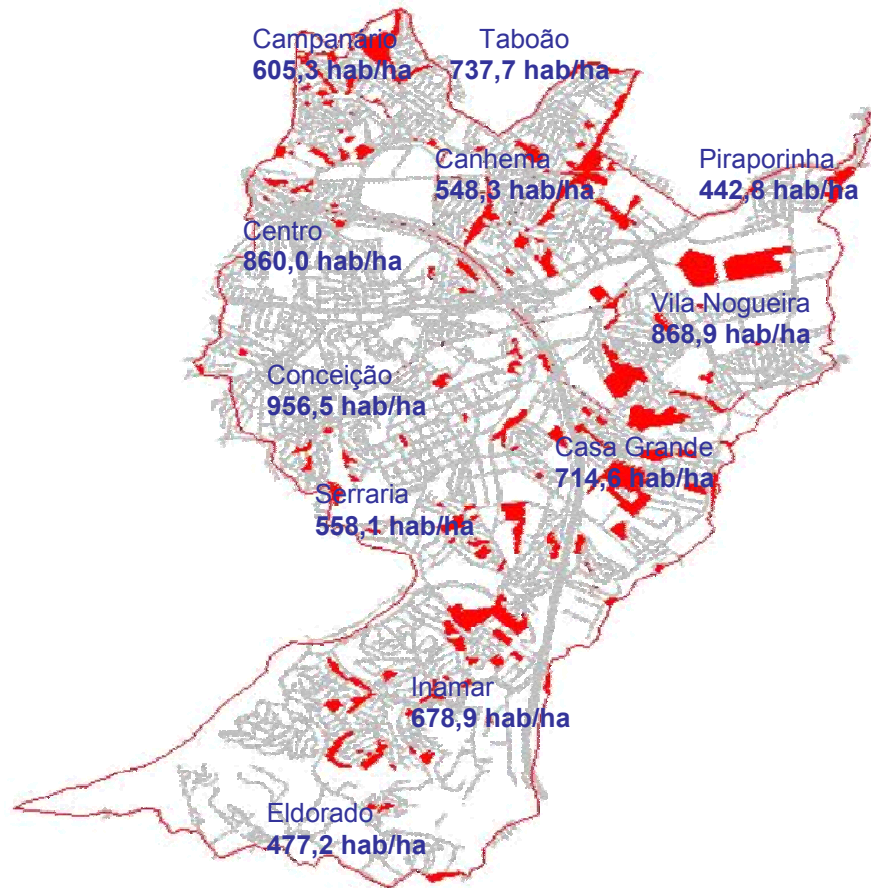
Observa-se a dimensão da densidade demográfica nos núcleos, quando comparada à da cidade, a partir do número de habitantes por hectare (ha) dos núcleos situados em bairros escolhidos aleatoriamente, como: Campanário - 147,6 hab./ha, Vila Nogueira - 188,8 hab./ha e Inamar- 190,5 hab./ha. Assim, subtraindo a população dos núcleos, a densidade média na cidade é de 116 hab./ha, o que

³ Fonte: Sehab- 2006.

⁴ Fonte: IBGE- 2000.

significa 86 m² por habitante; nos núcleos habitacionais, a densidade é de 677 hab./ha, isto é, são 14 m² por habitante.

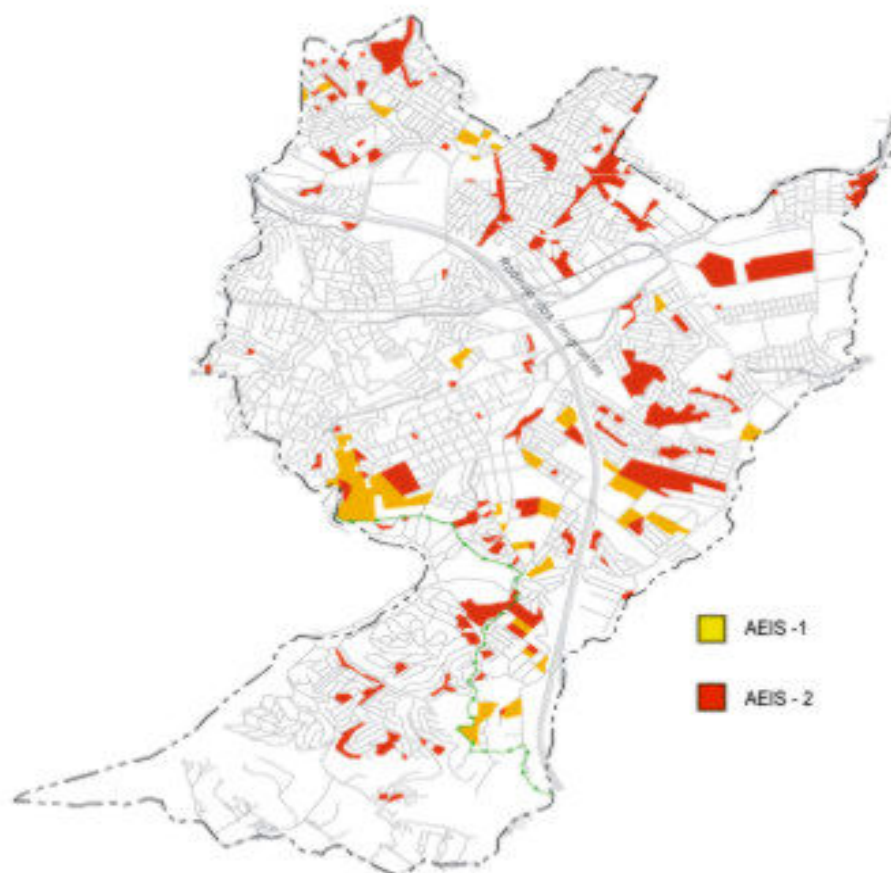
MAPA 5 - Densidade Demográfica por Núcleos Habitacionais (Média por Bairro)



ha= hectare (10.000 m²)

Fonte: FundaçãoSeade-2005/Sehab- 2006

Quanto aos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (Ehis), passados quase dez anos da implantação do primeiro projeto, o Rosa de Luxemburgo, em Aeis-1, a Comissão de Licenciamento dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social realizou, em 2004, um diagnóstico e uma avaliação dos empreendimentos já existentes e implantados pelas Associações e Movimentos Sociais de Luta por Moradia.

MAPA 6 - Plano Diretor - Aeis 1 e Aeis 2 em 1994

Fonte: PMD- 1994

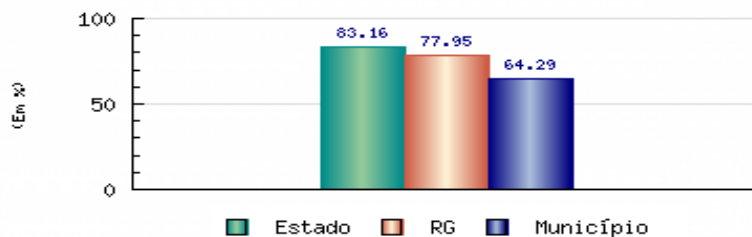
Os 40 Ehis já haviam produzido 8.862 unidades habitacionais, com um padrão de ocupação que gerou a densidade demográfica de 35 mil habitantes/km², ou seja, três vezes maior que o restante da cidade. A maioria das áreas indicadas como Aeis foram ocupadas, restando poucos espaços livres destinados e adequados para a produção de moradias.

Constata-se uma evolução das associações de luta por moradia, que montaram estruturas de suporte aos seus associados para a elaboração, aprovação e registro dos empreendimentos. Contudo, a implantação da maior parte dos empreendimentos construídos por iniciativa das associações não foi executada em conformidade com os projetos, pois deixaram de atender a uma série de requisitos como, por exemplo, reservar áreas verdes e recuos para ventilação e iluminação. Outro agravante, foi a atitude deliberada de algumas associações, em não respeitar

efetivamente a lei de cadastramento do município, que define, em síntese, que tais áreas estariam reservadas para atender à demanda de déficit habitacional do município, verifica-se que ocorreu migração para as Aeis de demanda dos municípios vizinhos.

Porém, esse diagnóstico de precariedade da qualidade das construções não está restrito aos núcleos habitacionais ou Ehis. Em Diadema, verifica-se que 36,81% dos domicílios da cidade, segundo a Fundação Seade (2005), não possuem a composição mínima (quatro cômodos, sendo um deles destinado a banheiro ou sanitário), ou seja, são moradias com espaços insuficientes para a densidade habitacional.

GRÁFICO 4- Domicílio com Espaço Insuficiente no Estado de São Paulo, RMSP e Município de Diadema



Fonte: Fundação Seade- 2005

O município, em função da sua extensão territorial e devido à ausência de áreas livres para a produção de moradias, tem dificuldades em atender seu déficit habitacional. Para levantar o déficit do município, foram utilizados os indicadores e a metodologia adotada pela FJP, cujo conceito básico é o de necessidades habitacionais. Essas teriam um caráter mais amplo e incluiriam ao déficit: **a necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida**, por meio da construção de novas unidades habitacionais; **a demanda demográfica**, ou seja, a necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico no futuro; e, finalmente, **a inadequação**, aquelas unidades habitacionais que apresentem certos tipos de carência, mas que não impliquem a reconstrução total das unidades.

TABELA 5 - Déficit Habitacional em Diadema

TIPOLOGIAS DO DÉFICIT HABITACIONAL	NÚMERO DE UNIDADES
Domicílios Improvisados*	547
Famílias Conviventes*	3.680
Domicílios Rústicos*	331
Cômodos Insuficientes*	4.158
Sub – Total	8.716
Moradias Precárias- Áreas de Remoção**	1.757
Total	10.473

Fontes: * Fundação João Pinheiro– Centro de Estatística e Informação (CEI): base Censo 2000

** Prefeitura do Município de Diadema – Secretaria de Habitação-2006

Em resumo, o conjunto das necessidades habitacionais seria estabelecido pela equação: déficit, demanda demográfica e inadequação. O déficit aproximado aqui levantado para Diadema é de 10.473 moradias, calculado pela soma de 8.716 moradias, que incluem a coabitação familiar, moradias com espaço insuficiente para o número de moradores, e domicílios improvisados e rústicos, conforme dados da FJP, e as 1.757 moradias precárias dos núcleos habitacionais com menos de 50 domicílios.

O número total de famílias residentes em situação precária, em favelas a serem removidas ou urbanizadas, na cidade, totaliza 2.713 (Sehab, 2006), porém, conforme metodologia do IBGE-2000, somente aquelas que residem em aglomerados subnormais, com menos de 50 famílias, não estariam contabilizadas, ou seja, 1.757 moradias.

Com relação à inadequação habitacional, a FJP, com base no Censo 2000, aponta que há um total de 13.063 domicílios com inadequação fundiária, 16.168 domicílios com adensamento excessivo, 1.209 domicílios sem banheiro e 4.613 domicílios sem infra-estrutura (casas e apartamentos urbanos que não possuem um ou mais serviços de infra-estrutura: rede de iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo).

Quanto à situação de aluguel, Diadema possui um total de 6.261 domicílios alugados, dos quais 923 encontram-se em aglomerados subnormais.

Para enfrentar esses desafios, a gestão municipal, nos dois últimos períodos, 2001-2008, iniciou um processo de discussão sobre as tendências, diretrizes e estratégias de desenvolvimento socioeconômico para Diadema, de forma articulada com a versão atual do Plano Diretor, cuja última revisão foi aprovada pela Câmara Municipal, em julho de 2008.

Em 2006, a Sehab realizou, em conjunto com representantes da sociedade civil, do movimento organizado de luta por moradia, e lideranças locais, o 4º Encontro Municipal de Política Urbana e Habitacional - **Repensando os Rumos da Cidade**, com o objetivo principal de discutir a ação municipal no campo da Habitação de Interesse Social e do Desenvolvimento Urbano Sustentável, considerando os desafios postos pela realidade da cidade. Os resultados vêm subsidiando a elaboração do Plano Municipal de Habitação, a ser implementado desde a realização do encontro, em 2006, até 2012.

Capítulo 2

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM DIADEMA - 1983 A 2008 –

“O RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA”

É no embate relacional da política pública entre o governo e a sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de exclusão social em curso. Pensar na política pública a partir do território exige também um estudo de revista à história, ao cotidiano e ao universo cultural da população que vive neste território.

DIRCE KOGA (2003:25)

No início da década de 1980, a imagem da cidade de Diadema era associada à de um grande acampamento, sem as mínimas condições de infra-estrutura urbana. A pavimentação e a iluminação pública restringiam-se às poucas ruas do centro e a maioria da população não era atendida por redes de água e de esgoto.

O principal objetivo do Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados – (MDDF), no ABC, já era pela urbanização e a posse da terra. Uma das lutas importantes em sua unificação foi a reivindicação de rede de água à Empresa de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e ao Palácio do Governo do Estado.

A partir de 1983, com sucessivos governos democráticos e populares eleitos sob a sigla do Partido dos Trabalhadores (PT) para administrar Diadema, houve uma importante inversão de prioridades na gestão do orçamento, com maciço investimento na área social, que fez a cidade ser reconhecida por seus programas. Naquele primeiro momento, destaca-se a criação do Programa de Urbanização de Favelas, em 1983, que desde então se firmou como prioritário na área habitacional até o período atual, porém, não distanciado do processo maior de discussão e implantação da política urbana no município.

A cidade registra, em 2008, segundo dados da Sehab atualizados, 207 núcleos de favelas, sendo 82% urbanizados, ou seja, com infra-estrutura básica implantada, parcelamento urbanístico definido, redes de água, luz, esgoto e pavimentação; quanto à situação fundiária, dos 149 que se encontram em área pública, 124 já obtiveram, autorizadas por lei, a outorga do título de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU).⁵

FIGURA 9 - Fase Inicial de Urbanização
NH Sant'ana



Fonte: Acervo Sehab-1989

FIGURA 10 - NH Sant'ana Urbanizado



Fonte: Acervo Sehab-1992

Num documento que avalia a gestão e a execução das políticas públicas⁶, elaborado pela Secretaria de Habitação (Sehab), em 1996, e que considera os períodos administrados pelos governos democráticos e populares do PT, consta que, desde 1983, a cidade tem enfrentado o desafio de democratizar a Administração municipal, por meio de canais e mecanismos de participação da sociedade, na perspectiva de fortalecimento do poder local.

⁵ Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema. Secretaria de Habitação. Departamento de Regularização Fundiária. 2008.

⁶ Prefeitura Municipal de Diadema. Avaliação da participação popular na gestão da política habitacional de Diadema. 1996, p.1.

O mesmo documento sugere que as experiências democráticas, com a participação direta e representativa da população, abrem canais e deflagram processos que superam os vícios de autoritarismo, paternalismo e clientelismo na relação entre Estado e sociedade e avançam na consolidação da cidadania. Assim, as administrações em Diadema apontaram para:

- uma nova ética no trato político, tanto por parte dos governantes como da sociedade civil, centrada na responsabilidade social e no reconhecimento da diversidade e da pluralidade dos diversos atores;
- publicização dos conflitos entre os diversos interesses da sociedade civil, inerentes ao processo participativo, de maneira a imprimir transparência às ações do governo;
- acesso às informações sobre a gestão municipal;
- partilha de poder, ou seja, a participação para elaborar e decidir as políticas públicas.

Desta forma, a política habitacional envolve atividades e iniciativas que, além de priorizar a urbanização de favelas e a democratização do acesso ao solo, imprimem nas suas metas a construção da cidadania.

FIGURA 11 - Alojamento Betel
Assembléia de Adesão ao Projeto



Fonte: Acervo Sehab-2005

FIGURA 12 - Atividade com
Adolescentes- NH Novo Habitat



Fonte: Acervo Sehab-2006

O direito à cidade, nesse documento, afirma-se como a valorização das ações coletivas voltadas à conquista de melhores condições de moradia, do meio ambiente urbano e do incentivo às várias formas de auto-organização da população.

Nessa perspectiva, um dos pressupostos básicos para implantar a política habitacional foi a criação de mecanismos de controle social e de co-gestão, para fortalecer a autonomia das organizações populares e a sua integração à política de desenvolvimento urbano, de forma a instrumentalizar a função social da terra e da cidade.

Para examinar o processo de realização dessa política para Urbanização de Favelas em Diadema, foram recortados cinco períodos que caracterizaram as diversas gestões municipais de 1983 a 2008. Cada período corresponde a uma gestão administrativa, salvo o último período, onde duas gestões foram agregadas em um único período, por tratar-se do mesmo prefeito reeleito e linha de administração similar.

Foi necessário realizar um levantamento minucioso de documentos, registros e dados do Programa de Urbanização de Favelas bem como, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas que seguiu um roteiro elaborado conjuntamente com os interlocutores escolhidos para participar da pesquisa. A definição dos entrevistados foi criteriosa, balizada na necessidade de contarmos quem conhecesse a história das urbanizações das favelas em Diadema, que tivesse participado na condução da política, tivesse envolvimento com a cidade, representasse diferentes formações profissionais e tivesse ocupado diversos papéis no processo.

Desta forma, chegamos ao grupo de entrevistados que, como poderá ser constatado no texto que segue, ora contribuíram com reveladores depoimentos ora com importantes debates na reflexão e interlocução da pesquisa, com certeza, grandes companheiros e posso dizer “amigos” na difícil caminhada pela construção de políticas públicas coerentes na defesa da justiça social. São eles:

- Josemundo Dário Queiroz (Josa), morador da cidade desde 1970, é secretário de Habitação desde 2001. No período de 1990 a 2000, foi membro do movimento de

moradia da cidade, sendo eleito conselheiro do Fumapis por duas gestões consecutivas, representando a regional norte. É membro atuante do diretório municipal do Partido dos Trabalhadores, filiado desde 1993 e filho do vereador Zé do Norte;

- Licio Gonzaga Lobo Júnior, arquiteto e antigo morador da cidade. É funcionário público de carreira da Prefeitura de Diadema; exerce atualmente o cargo de arquiteto no Departamento de Desenvolvimento Urbano. No período de 1989 a 1992, foi Diretor do Departamento de Planejamento, respondendo pela Divisão de Habitação e, no período de 1993 a 1996, foi secretário de Governo. Em 1997, foi demitido pelo então Prefeito Gilson Menezes, sendo reincorporado, por decisão judicial. É membro antigo e atuante do diretório municipal do Partido dos Trabalhadores. Fora da Prefeitura de Diadema, já trabalhou como arquiteto na Prefeitura de Mauá; exerceu a função de assessor parlamentar na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e também assessorou algumas Associações de Moradia na cidade de Diadema;

- Selma Scarambone, mestre em tecnologia ambiental pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas, é antiga moradora da cidade de Diadema. Trabalhou na prefeitura como estagiária de arquitetura no Serviço de Urbanização de Favelas, no período de 1983 a 1988. Em 1989, assumiu, como arquiteta, a chefia do Serviço de Urbanização de Favelas, cargo que ocupou até 1992; de 1993 a 1996 trabalhou na Secretaria de Governo com ações do orçamento participativo. Em 1998, assumiu cargo de arquiteta na Prefeitura de Santo André, onde atualmente exerce a função de Assistente da Diretoria de Meio Ambiente;

- Leonir Viana dos Santos é moradora da cidade há mais de 30 anos. Funcionária da Prefeitura de Diadema desde 1989, trabalhou durante um período na Secretaria de Educação, na função de educadora e, posteriormente, por concurso, assumiu o cargo de assistente social no Departamento de Regularização Fundiária do Município de Diadema. O Departamento de Regularização Fundiária desde sua criação, em 1989, esteve ligado à estrutura administrativa da Secretaria de Assuntos Jurídicos; em 2005, com a reforma administrativa, passou a fazer parte do corpo da Secretaria de Habitação.

Na aplicação da pesquisa, foram pactuadas e realizadas cinco questões, abaixo relacionadas:

- Fazendo uma retrospectiva da política habitacional de 1983 a 2008, quais os pontos negativos e positivos dos instrumentos utilizados e programas desenvolvidos? Objetivar as diferenças e semelhanças adotadas pela Prefeitura de Diadema para os núcleos.
- Como classificaria a política adotada em diferentes períodos, considerando como variáveis ou determinantes na gestão: a prioridade na política habitacional para a demanda dos núcleos, o investimento na estrutura administrativa, a criação e a aplicação de instrumentos legais e de controle, o financiamento para a área, a forma de interlocução com os usuários dos serviços, o grau de satisfação em relação aos resultados, entre outros. Identificar as continuidades e descontinuidades da política habitacional nos diferentes períodos.
- Numa análise de cidade e de atendimento ao direito básico, que é o da moradia, como se vê o resultado, durante os diferentes períodos, com relação à conquista desse direito, da qualidade de vida, da mudança nas condições dos moradores, do acesso aos serviços e da inclusão. Levar em conta fatores internos e externos ao município.
- Considerando que o investimento em habitação é uma responsabilidade das três instâncias de governo, como ocorreu seu financiamento entre 1983 e 2008?
- Explicar sobre habitação como direito universal e, se possível, relacionar com o atendimento em núcleos habitacionais. Considerações livres

A seguir, faremos o resgate da experiência acumulada pelo Programa de Urbanização de Favelas em Diadema em cada um dos cinco períodos administrativos assim subdivididos: 1983 a 1988; de 1989 a 1992; de 1993 a 1996; de 1997 a 2000 e de 2001 aos dias atuais, 2008.

2.1 PRIMEIRO PERÍODO - EXPERIMENTAL - GOVERNO GILSON MENEZES (1983-1988)

A primeira vitória do PT, nas eleições de 1982, nos Municípios de Diadema (SP) e Santa Quitéria (MA), transformou-se num marco histórico no País, simbolizando uma conquista dos movimentos sociais de base e da classe trabalhadora. O fato impulsionava os respectivos governos a adotarem uma nova

forma de gestão, além de atribuir responsabilidade para com a população no sentido de definir prioridades e rumos para as políticas sociais, direcionadas, principalmente, às camadas de menor renda.

Segundo Queiroz, 2008:

No período de 83, estabeleceu-se uma série de desafios, porque a situação da cidade possibilitava. Nós tínhamos uma cidade que tinha, por parte do Poder Público, investimentos grandes nas regiões centrais, e tínhamos falta de investimentos nas regiões periféricas. Isso culminando com a vitória de um partido que se propunha a trabalhar as questões sociais, esse foi o norte da campanha e acabou criando uma condição bastante favorável e um desafio enorme tanto para o Poder Público quanto para os movimentos organizados.

Essa vitória significou um rompimento com as políticas conservadoras que governavam a cidade, fundamentadas no absoluto desprezo pela problemática social que revestia a área de habitação.

Assim, dentre os principais investimentos nas políticas sociais, um desafio a ser enfrentado pelo governo, naquele momento, foi a criação do Programa de Urbanização de Favelas já no primeiro ano de governo, em 1983. Com a chegada ao poder da administração democrática e popular, essa foi uma ação prioritária da Política de Habitação, pela dimensão e expressão da sua demanda.

Em seu depoimento, 2008, Lobo, resgata historicamente o Programa de Urbanização de Favelas, atribuindo-lhe como traço mais significativo seu caráter amplo, a intencionalidade expressa de atender o maior número de pessoas possível, estar aberto a atuar no universo da demanda, sem recortes *a priori*. Enfatizou a intervenção como postura distintiva e nova dos anos iniciais da década de 1980, pois inexistiam exemplos de ações construtivas do Poder Público no interior das favelas. As registradas eram absolutamente pontuais e episódicas. Lembra que a regra era a ação repressiva, pois considerava-se a favela como anomalia a ser extirpada do tecido urbano.

Destaca, ainda, que a atitude política da nova Administração foi determinante para trazer à tona o direito à moradia digna para todos, colocando-se o desafio de urbanizar as favelas. Registra que o conceito de urbanização de favelas não fazia parte do repertório da população favelada naquele tempo. A reivindicação concreta dos cidadãos das favelas era apenas a regularização e a instalação de água e energia elétrica. A esse respeito, havia um contencioso anterior com as concessionárias de serviços públicos que desconsideravam completamente as favelas como objeto de atendimento. Também as administrações antecedentes já haviam se confrontado com as reivindicações de regularização das ligações por parte do MDDF.

FIGURA 13 - NH Vila Alice e NH Vila Cláudia



Fonte: Acervo Sehab- 1983

Relembra que o próprio movimento não cogitava reivindicar a urbanização. Essa concepção partiu da equipe técnica que assumiu a direção do Departamento de Planejamento, à época encarregada do planejamento urbano e habitacional. Lobo afirma que o arquiteto Luis Fingermann teve especial importância na concepção e condução do programa e deu início aos trabalhos com alguns estagiários de arquitetura e dois funcionários públicos encarregados de organizar e intermediar a relação com a Sabesp e a Eletropaulo. O serviço contava, também,

com o apoio indireto do setor de topografia. A equipe era modesta, porém, coesa e condizente com o estágio e com as condições do programa, motivada ideológica e profissionalmente, com clareza de métodos e objetivos.

Lobo conclui dizendo que este período inicial pode ser caracterizado como de “**convencimento da população**” quanto às vantagens do programa. Afirma que era preciso convencer, pois haveria radical mudança no *status quo* da favela. Os barracos teriam que ser desmontados e remontados conforme definição do novo parcelamento, de modo a possibilitar a abertura de vielas e redesenho dos lotes. Recorda que o conflito nas primeiras urbanizações foi expressivo, dados a insegurança e o inusitado da operação, pois aqueles que detinham grandes extensões de terra tendiam a impor obstáculos ao parcelamento.

Do ponto de vista da legislação urbana, as favelas eram entendidas como ocupações irregulares. Assim, o programa assumido pela Prefeitura significou o reconhecimento do direito à moradia e, portanto, de posse da terra. A opção do município foi respeitar o direito das famílias continuarem vivendo no local em que estavam, desde que não apresentasse risco e que existissem condições para executar obras de reorganização espacial.

As primeiras propostas de urbanização eram a realização de obras e outras intervenções a fim de erradicar riscos e a promoção do acesso a condições de habitabilidade dignas, que compreendiam: parcelamento ou redefinição dos lotes para remanejar famílias; saneamento com ligações de água e redes de esgoto; e melhoria das condições de risco, privilegiando, principalmente, o distanciamento de córregos.

Os projetos eram desenvolvidos de forma precária e contavam apenas com alguns levantamentos físicos feitos por uma pequena equipe de topografia. A maioria das obras era realizada em sistema de mutirão e por Administração direta, intervindo eminentemente em áreas de propriedade municipal, com recursos da prefeitura. Uma nova forma de projetar e construir obras públicas se fez necessária, acumulando novos conhecimentos e instrumentos.

Quanto aos parâmetros para a urbanização, foram adotados padrões mínimos, considerando o adensamento dos núcleos e a ausência de áreas livres para a remoção de parcela das famílias. No entanto, embora mínimos, não deixavam de atender às condições de habitabilidade, provendo um lote com capacidade de comportar um sobrado com sala, cozinha, banheiro e dois quartos, com recuos e ventilação, além de abertura de viários para a chegada de infra-estrutura e acesso a ambulância, coleta de lixo e outros serviços.

Sobre a definição dos padrões, Lobo (2008) comenta:

Havia maximização da ocupação, lotes mínimos de 42m², determinados fundamentalmente pelas testadas de 3,5 m, vielas com largura mínima de 4 m (exigência da Eletropaulo para a regularização das redes de energia elétrica). A definição deste padrão teve a ver com o entendimento de que, para viabilizar o programa, seria necessário efetuar uma “ação de grande envergadura, que atacasse o problema em sua escala”. Assim, por óbvio, as remoções deveriam ser absolutamente minimizadas, o esforço seria sempre de efetuar o atendimento da população em sua área de origem. Interessante observar que mesmo com esta diretriz, procurava-se garantir, nos “planos de urbanização”, espaços públicos que, no mais das vezes, viriam a se tornar “centros comunitários”. Em vários planos, há também espaços públicos abertos, praças e pátios. Observar que, nesta época, não havia nenhuma legislação específica a respeito. Assim, os padrões foram fixados no correr das primeiras experiências e, a seguir, consolidados em normas adotadas como padrão de projeto, mas nunca formalmente institucionalizadas durante todo este primeiro período.

Percebe-se que algumas premissas na definição de padrões eram exigências externas, como as da Eletropaulo e da Sabesp, a fim de efetivar as melhorias desejadas pela população. O fio condutor foi a construção do interesse público a partir do contínuo diálogo entre a equipe técnica e os representantes dos moradores.

A diminuição dos padrões tradicionais de 125 m² por família, a urbanização em zoneamento industrial e outras ações do programa infligiam a legislação municipal e foram alvo de críticas por parte de vereadores da oposição à época,

provocando embates e processos de convencimento dessas lideranças para evitar confronto na câmara municipal. Naquele momento, ainda não eram feitas urbanizações em locais particulares e na região de mananciais, dado o universo de áreas públicas às quais eram direcionadas as primeiras intervenções.

A política urbana e habitacional, de 1983 a 1988, restringiu-se à ação direta nas favelas para propiciar melhores condições de vida aos moradores. O programa era gerido, inicialmente, pela diretoria de planejamento, cujas ações eram focadas à habitação e controle urbano.

Com poucos recursos e estrutura, a equipe técnica subdividia suas atividades pelas regiões norte, sul, leste e oeste. Essa classificação era utilizada para distribuir planos de ação, discutir prioridades e organizar a comunidade e tornou-se uma referência entre prefeitura e os movimentos de luta por habitação da cidade.

O Programa de Urbanização de Favelas privilegiava os espaços de participação e decisão estabelecidos com os movimentos e a população beneficiada, pois as intervenções eram discutidas com as comunidades. Havia a participação pulverizada de lideranças de alguns núcleos no MDDF e existia somente uma associação regional de favela, a Norte.

Entretanto, a cada núcleo destacado para a realização de melhorias, quando sua comunidade não era organizada, formava-se uma comissão de representantes para estabelecer diálogo sobre as propostas. Essas comissões foram, inicialmente, articuladas pelo Movimento de Defesa das Favelas e lideranças da Igreja Católica e, a partir da ação do programa, começaram também a ser estimuladas pelo Poder Público municipal. O MDDF atuava na busca de recursos, principalmente do governo estadual, porém, sem efetuar grande “eco”, a não ser nas negociações com as companhias de água e luz.

A prática adotada pela Administração, de legitimar as comissões internas eleitas pela população como interlocutoras da prefeitura no trabalho de urbanização, foi importante para legitimar a idéia de interesse coletivo se sobrepondo ao interesse individual na condução das operações, o que, pouco a pouco, foi demovendo as resistências e oposições. Com o tempo,

na prática, alguns meses e as primeiras experiências concretizadas, a urbanização foi sendo apropriada pela população como uma conquista, algo positivo a ser perseguido, um novo patamar de estar na cidade.
(LOBO, 2008)

FIGURA 14 - Ato por Moradia - Associação de Moradores de Favela de Diadema



Fonte: Acervo Sehab- 1987

Quanto à participação, Queiroz comenta que havia uma nova aproximação do Poder Público à realidade, as reuniões não se deram somente nas instalações da prefeitura, mas nos bairros, para levantar reivindicações e ansiedades das pessoas e, como novidade, começou-se a discutir o orçamento público com a população. Destaca que existia uma condição extremamente favorável na relação com as lideranças e que o movimento popular por moradia se fortaleceu e se ampliou, envolvendo-se em outras lutas sociais como a de saúde e transporte.

A participação popular era intensa nas plenárias regulares para a urbanização das favelas. Eram comuns os mutirões de demolição e reconstrução de barracos, com vizinhos e amigos ajudando-se mutuamente.

Isso era um eixo condutor do programa e foi incorporado como parte fundamental nas atividades desenvolvidas pelos técnicos desde a discussão dos projetos até a implantação das obras. No que se refere ao acompanhamento de profissional da área do Serviço Social, até 1985, era pontual, principalmente na realização de cadastros ou em atendimentos nas situações de risco por desmoronamento ou enchentes, quando ocorria uma interface com as assistentes sociais do Departamento de Promoção Humana, numa ação emergencial e assistencial.

Conforme histórico, em 1985, a partir de uma crise de governo, numa deliberação do Gabinete do prefeito Gilson Menezes, o serviço de urbanização de favelas foi transferido para a Diretoria de Promoção Humana, permanecendo ali por pouco tempo e reintegrado ao Departamento de Planejamento antes do término do mesmo mandato. Apesar do curto período, foi importante para o prefeito entender que “ações para os mais pobres”, como creches e habitação, não deveriam ser nucleadas em uma só área de gestão, como se os mais pobres não fossem cidadãos iguais aos demais munícipes, que necessitavam de apoio e não benesse.

Sobre o episódio, Lobo em suas considerações, lembra que pela participação popular intensa e pela rápida resposta concreta dos primeiros meses de implantação, o programa logo passou a ser objeto de disputa política no interior da Administração. Não se deteve em detalhar o desenrolar da crise, mas assegura que dela resultou a saída da primeira equipe de urbanização, juntamente com toda a direção do Departamento de Planejamento.

Registra que um dos resultados foi a já referida transferência da urbanização de favelas para o Departamento de Promoção Humana, sob o argumento de maior afinidade do setor com a temática. No entanto, conforme analisa Lobo, tratava-se de uma dimensão da luta política que se travava entre o grupo mais ligado ao prefeito e o que atuava no Departamento de Planejamento que, na visão daqueles, tinha demasiada independência e protagonismo.

Uma disputa interna no alto comando da Administração, de baixa intensidade no início, mas bastante cruenta no final, quando se consolidou de forma pública e virulenta entre o grupo do prefeito e a maioria do diretório municipal e da bancada de

vereadores do PT, que desde o início do governo se colocava em oposição aberta e pública ao prefeito Gilson Menezes, que acabou por se desvincular do partido.

Após poucos meses, o Programa de Urbanização de Favelas já era uma realidade política e administrativa capaz de gerar confrontos e disputas marcantes. Do ponto de vista da população, a própria existência do programa era sentida como uma conquista, um ponto de apoio para obter melhorias e transformações. O nível de mobilização e organização popular que se consolidara foi importante para garantir que não houvesse interrupção na sua condução com a mudança de órgão responsável pela sua gestão.

Avalia Lobo que, apesar da crise, as mudanças reais do ponto de vista do projeto urbanístico não foram substantivas, pois já vinha se consolidando o jeito de trabalhar e a população havia se acostumado a um novo padrão de atendimento. Talvez, a mudança tenha sido maior na postura da Administração em relação à auto-organização popular, uma mudança sutil, mas perceptível, um certo “freio” no processo que se desenhava, de construção de processos mais coletivos, para adotar um estilo mais tradicional, com a introdução de algum clientelismo nas relações com as comissões de representantes dos núcleos.

Outra diretriz essencial nesta primeira fase foi a integração com a Ação Jurídica de Regularização Fundiária, para o reconhecimento do direito à posse e a necessidade de integrar os núcleos urbanizados à cidade. Diadema foi pioneira na aprovação da lei de CDRU, encaminhada por iniciativa do governo municipal. Sua elaboração e aprovação contaram com ampla participação popular e tornaram-se um marco para a cidade e para o Movimento de Moradia do País, de uma forma geral, tendo sido aprovada com a presença maciça de lideranças e populares.

A lei estabelece alguns padrões mínimos para urbanização e incorporação dos núcleos à cidade, como: lote de 42m², recuos, ventilação e edificações somente até o segundo pavimento. Os procedimentos de CDRU consistem na definição, em projeto-lei, da desafetação das áreas públicas municipais, desincorporando-as da categoria de bens públicos de uso comum do povo e transferindo-as para a categoria de bens patrimoniais disponíveis do município, seguida da outorga da

concessão por 90 anos, ou seja, a propriedade da terra passa de uso comum para uso dominial.

A primeira CDRU foi aprovada em 1985, Lei nº 819, e beneficiou 19 áreas, em que residiam 1.398 famílias. Em 1988, é aprovada a Lei nº 975, que incorporou outras 31 áreas, beneficiando mais 2.135 famílias, garantindo a segurança na posse para os moradores, embora a maioria destes títulos (2.879) somente pudesse ser entregue entre os anos de 1991 e 1992 e, o restante (654), entre 1993 e 1995.

O primeiro registro em cartório de uma CDRU também ocorreu somente no governo posterior e, dada a morosidade e outras dificuldades, até 2008 existem somente três áreas com CDRU registradas. O Anexo A traz um quadro das informações sobre os núcleos habitacionais, em que constam as leis, o número de beneficiários e as respectivas datas de entrega da CDRU.

FIGURA 15 - NH Maria Tereza
Área Com Título e CDRU



Fonte: Acervo Sehab, 1988

FIGURA 16 - NH Maria Tereza
1ª CDRU Registrada em Cartório



Fonte: Acervo Sehab, 1988

Quando o governo assumiu, em 1983, eram contabilizados 128 núcleos habitacionais. Até 1988 a prioridade das intervenções do programa em núcleos habitacionais que ocupavam áreas públicas justificou-se em função do grande universo de áreas públicas com necessidade de intervenção, contrapondo-se à falta de instrumental jurídico para intervenções em áreas de propriedades particulares ocupadas.

De 1983 a 1988, as ações do programa ocorreram em 78 núcleos, de forma distribuída nas regiões norte, sul, leste e oeste, respectivamente em 28, 5, 19 e 26 áreas, sendo concluídas as urbanizações em 16 delas. Das intervenções, houve menor intensidade na região sul, onde estão as áreas de Eldorado e Inamar, por dois motivos: a localização em mananciais e o menor peso da região quanto ao número absoluto de famílias moradoras em núcleos, sendo que eram contabilizados 46 núcleos na região norte, 25 na leste, 24 na oeste e 33 na sul.

Embora experiência pioneira e de forte prioridade, o Programa de Urbanização de Favelas, pela total ausência de financiamentos estadual e federal, em função do recurso municipal insuficiente, caracterizou-se, principalmente, pelo parcelamento e reconhecimento à posse, tendo dificuldade na concretização dos processos de urbanização dos núcleos nos quais realizou parcialmente as intervenções que demandavam ainda obras de maior gasto, como pavimentação, iluminação pública, além de outras.

Nunca é demais lembrar que os maiores investimentos no programa, no período, foram protagonizados pelos próprios moradores, que praticamente demoliram suas casas (barracos) e as reconstruíram nos lotes demarcados pelo novo parcelamento, a maioria, de início, com “madeirites”, mas logo com alvenaria. (LOBO, 2008)

Como participante deste processo inicial, Scarambone caracteriza o período de 1983 a 1988 retomando pontos positivos e negativos do modelo. Como positivos, destaca a vontade política de mudança, a existência de uma organização prévia do MDDF, a facilidade de urbanizar, pois as casas eram de fácil realocação, por serem de madeira, e o respeito ao investimento daqueles que haviam construído em alvenaria, preservando o máximo da construção no estudo do projeto.

Como negativos, cita a falta de estrutura, a mão-de-obra técnica reduzida e o escasso orçamento para implantação de infra-estrutura e demais serviços. A discussão da casa e a orientação técnica não acompanhavam a dimensão de autoconstruções desencadeadas pelo programa, levando o morador a construir de maneira precária, e não restava espaço para equipamentos, pois era priorizado o atendimento à moradia sem planejamento para remoção.

Scarambone relembra a discussão sobre os padrões de urbanização, e a adoção do padrão de 4 metros para a abertura de vielas referia-se ao espaço mínimo exigido para a entrada de máquina para implantar as redes de água e elétrica, quanto ao tamanho de lote, o mínimo adotado era de 42m² (3,50 X 12,00 m). Retoma fato curioso ao citar que essa metragem resultou da média entre a metragem quadrada das áreas ocupadas em todo o município e o número de famílias moradoras, obtendo, novamente, um padrão que fluiu das condições objetivas.

Resguardadas as críticas feitas por Selma ao acompanhamento da autoconstrução nos núcleos urbanizados, no período de 1983 a 1988, também foi implementado o Programa de Apoio à Autoconstrução. Sua concepção estava relacionada ao padrão de urbanização dominante na cidade. A população de origem operária, ligada ao mercado de trabalho formal, costumava resolver o problema da habitação com a compra de pequenos lotes de 125 m² em loteamentos antigos ou recém-implantados, grande parte deles irregulares e carentes de infra-estrutura básica. O comprometimento da renda com o pagamento do terreno e os gastos de subsistência levavam grande parte a adotar a prática da autoconstrução, atuando com a própria mão-de-obra associada à de vizinhos e parentes.

O Programa de Apoio à Autoconstrução, inicialmente denominado Prohab, foi concebido para oferecer assistência técnica no projeto e na construção das casas, garantindo a qualidade e estabilidade das construções, economia na compra de material e regularização jurídica das edificações, e combater à informalidade e à clandestinidade, que era notória, nessa atividade devido à dificuldade de parte da população em arcar com os custos de contratação de engenheiros ou arquitetos responsáveis técnicos pelas obras.

Os critérios para atendimento eram: possuir uma renda salarial de até cinco salários mínimos e área máxima construída de 70 m², que era a referência para isenção de pagamento do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) devido pela construção. A abrangência do programa não mantinha relação com a totalidade da atividade construtiva residencial da época, mas era bastante significativa porque, além da orientação com plantas especiais para os lotes urbanizados nos núcleos, atendia uma parcela trabalhadora que não morava nas favelas.

É importante registrar que, nesse período da década de 1980, foi iniciada uma ocupação dirigida por alguns grupos organizados em áreas particulares, como forma de garantir habitação, uma vez que as áreas públicas já se encontravam, na sua maior parte, ocupadas. Abordando o aspecto da interferência do Poder Legislativo, de 1983 a 1988, Queiroz comenta:

Nesse período, o legislativo era extremamente basista. Por demais representativo, era composto por vereadores que defendiam segmentos da sociedade, eram das regiões e discutiam a questão. Nove vereadores, pelo menos, eram de esquerda. Tinha uma linha do legislativo que contribuiu muito. Tínhamos também um fator que eu acho que nós não podemos deixar passar em branco, que foi um aumento significativo das ocupações no Município de Diadema, o fato de ter entrado uma Administração e criado essa expectativa da regularização dos núcleos também gerou outro movimento, foi o período que nós tivemos mais ocupações de áreas no município.

FIGURA 17 - NH Canhema:
Abertura de Viário e Realocação
de Barracos



Fonte: Acervo Sehab, 1983

FIGURA 18 - NH Dom João VI:
Mutirão de Autoconstrução de
Moradia



Fonte: Acervo Sehab, 1984

Os anos de 1983 a 1988 foram decisivos e importantes para desencadear as ações do Programa de Urbanização de Favelas, que se tornou a principal atividade do município na área habitacional. Conforme reflexão conjunta com interlocutores, o

⁷ Observa-se nessa foto que a família mantinha a construção original de madeira em parte do lote e construía a moradia em alvenaria em etapas, prática recorrente nos núcleos habitacionais em processo de urbanização.

período pode ser definido como de aprendizado, que envolveu convencimento da população, vontade política de mudança e, principalmente, a criação de um novo código de trabalho entre prefeitura, população beneficiária e movimento organizado.

2.2 SEGUNDO PERÍODO - DO AMADURECIMENTO - GOVERNO JOSÉ AUGUSTO DA SILVA RAMOS (1989-1992)

Compreendido entre 1989 e 1992, aqui denominado como o período da transição e do amadurecimento, a intervenção nas favelas continuou a ser prioridade de intervenção, porém, no que se refere à estrutura administrativa, a política pública de habitação volta a ser coordenada pelo Departamento de Planejamento.

Conforme observação feita por Lobo (2008), a mudança na gestão do programa, em 1984, firmou-se como um marco significativo, dentre outros motivos que levaram Gilson Menezes a romper com o PT. Na administração seguinte, 1989 a 1992, dirigida pelo então candidato do PT, José Augusto da Silva Ramos, o fato ocasionou que o Programa de Urbanização de Favelas voltasse a ficar sob a responsabilidade do Departamento de Planejamento, assim como o tratamento de todas as questões ligadas à habitação e ao urbanismo.

Como no período anterior, continuam as ações de reparcelamento do solo, demolições e reconstrução de unidades habitacionais, cujo trabalho é feito com o auxílio da topografia, para o levantamento e demarcação dos lotes. É mantida a elaboração de um plano de urbanização, que é debatido com a população, assim como a dinâmica de demolição e reconstrução dos barracos-casas. Porém, há um aumento significativo dos investimentos em obras de infra-estrutura, que passa a incluir: pavimentação, construção de muros de arrimo para contenção de riscos geotécnicos, galerias, canalização de córregos, dentre outras.

As obras eram executadas por administração direta, com equipe operacional do Departamento de Obras. A novidade se deu em termos da tentativa de introduzir padrões construtivos nas obras de infra-estrutura, esforço parcialmente bem-sucedido devido à diversidade das situações, que demandavam, muitas vezes, soluções específicas.

Uma característica importante que marcou esta fase foi o novo tipo de intervenção urbanística que ganhou relevo: a implantação de novas obras de infra-estrutura como pavimentação, drenagem, escadarias e muros de contenção. De certa forma foi uma “continuidade natural” do processo de urbanização, pois vencida a etapa de remanejamento dos lotes e reconstrução das unidades (às expensas dos próprios moradores) era chegada a hora de introduzir novas melhorias de forma a qualificar a urbanização e evitar a ocorrência de situações de risco. Ao lado deste tipo de intervenção, concomitantemente, em outras áreas o processo de urbanização era iniciado. Os mutirões de trabalho da população tiveram continuidade, envolvendo inclusive obras de infra-estrutura, principalmente pavimentação com elementos de concreto intertravados (bloquetes) em várias áreas. Foram ensaiadas também algumas soluções arquitetônicas com elementos pré-moldados em escadarias e canaletas de drenagem. (LOBO, 2008)

FIGURA 19 - NH Itália:
Mutirão de Drenagem e
Esgoto



Fonte: Acervo Sehab,1991

FIGURA 20 - NH Itália: Plano Comunitário de
Pavimentação



Fonte: Acervo Sehab,1992

Nessa perspectiva de avanço, algumas obras foram executadas a partir de projetos executivos, com a contratação de empreiteiras, para algumas intervenções

mais complexas; no entanto, continuaram as intervenções em sistema de mutirão e por administração direta da prefeitura. É importante lembrar que, em 1989, primeiro ano dessa gestão, aproximadamente 80% das ruas da cidade ainda não estavam asfaltadas, inclusive as vias oficiais, e 50% também estavam desprovidas de iluminação pública. Restavam, ainda, vários serviços de infra-estrutura básica a serem implantados na cidade chamada como “Cidade Legal”.

Com a reestruturação administrativa, em 1989, no Departamento de Planejamento foi criada uma Divisão de Habitação, que reincorporava o Serviço de Urbanização de Favelas, e se tornava, portanto, a responsável pela gestão da política para a área. Assim, embora a urbanização de favelas, pelo volume de trabalho, fosse ainda o carro chefe das ações da Divisão, as atividades não estavam, nesse período de 1989 a 1992, limitadas a esse serviço; outras ações são relatadas no decorrer do resgate histórico.

A equipe técnica do Setor de Urbanização de Favelas manteve-se pequena, composta por uma arquiteta, como coordenadora; um engenheiro; duas assistentes sociais; poucos funcionários administrativos; e cinco estagiários de arquitetura, todos com uma coesão profissional e política em torno dos objetivos do trabalho.

No que se refere à equipe, a novidade do período foi a incorporação de profissionais de assistência social na equipe técnica da urbanização, dando os primeiros passos para aliar essa dimensão profissional ao programa. Em 1991, com a reforma administrativa, foi extinto o Departamento de Promoção Humana, e os assistentes sociais foram transferidos para outros departamentos, conforme escolha. Transferiram-me para a habitação, como primeira técnica assistente social a compor a equipe incorporada ao Departamento.

Dentre as atividades desenvolvidas pelo trabalho social, eram priorizadas ações no acompanhamento da experiência de autogestão na construção do Conjunto Gazuza, da Associação de Construção Comunitária de Diadema (ACCD) e na organização das associações regionais de favela. Porém, dada a demanda na época, desenvolvia muitas ações de caráter emergencial e assistencial, atendendo muitas vezes, com o restante da equipe, situações de Defesa Civil.

As ações de acompanhamento das situações de risco por desmoronamento e enchentes, na época, ocupavam uma grande parte da equipe, principalmente, nas temporadas de chuva, que, por vezes, se estendiam durante os longos meses de janeiro a março. Mesmo existindo um setor de Defesa Civil, ligado ao Gabinete do Prefeito, considerado o fato de que a maioria das ocorrências localizavam-se em núcleos de favelas, havia uma certa responsabilização atribuída à Divisão de Habitação, nos encaminhamentos de respaldo às famílias, no que se refere à provisão de alojamento e outros recursos necessários.

Nessas situações, por vezes, as famílias ficavam em alojamentos improvisados, e quase sempre em equipamentos da prefeitura, por meses, visto a dificuldade de indicação de uma provisão habitacional definitiva.

FIGURA 21 - NH Vera Cruz: Situação de Enchente



Fonte: Acervo Sehab, 1992

Um novo e importante desafio enfrentado no período de 1989 a 1992, foi a decisão política de iniciar investimentos na urbanização em favelas localizadas em áreas de propriedade particular, conforme destaca Santos. Nessa ação, Diadema também se torna uma das primeiras cidades a enfrentar os riscos legais de urbanizar em áreas particulares. Para tanto, realizava um trabalho de levantamento dos

proprietários e de negociação, procurando sempre que possível manter a população nos locais que ocupava.

O município oferecia apoio por meio de assessoria jurídica que intermediava essas negociações, defendendo a população das ações de reintegração de posse que estivessem em curso, verificando a possibilidade de transferência da propriedade pelo instrumento de compra e venda e também orientando quanto aos procedimentos necessários para o processo de usucapião nas áreas onde não existisse ação. Todo esse trabalho corria paralelamente à implantação de melhoria nos núcleos.

FIGURA 22 - NH Favela do Padre: Primeira Área a Concretizar Negociação de Compra com Proprietário, com Intermédio do SRF



Fonte: Acervo Sehab, 1992

Além das áreas particulares, outra frente de urbanização que foi tomada como desafio, nessa fase, e que teve destaque numericamente na ação, foram as intervenções realizadas em núcleos habitacionais localizados na região sul da cidade, nos bairros de Eldorado e Inamar, núcleos em sua maioria localizados em área de proteção aos mananciais, com restrição legal à ocupação. Essa ação foi desenvolvida visto que, na região, já se instalavam à época mais de 20 núcleos de favela, sem qualquer tipo de acompanhamento ou controle, daí a ação no sentido de

oferecer melhorias às famílias, mas, também, de conter a expansão desenfreada naquela região da cidade.

Dada a demanda por acompanhamento aos problemas fundiários, em 1989, foi criado o Serviço de Regularização Fundiária (SRF) que, além de realizar o processo de regularização das áreas públicas urbanizadas por meio da CDRU, intermediava as referidas negociações entre proprietários das áreas particulares ocupadas e os moradores.

O SRF começou atendendo a regularização de loteamentos clandestinos e irregulares sob o ponto de vista legal, mas logo ampliou suas atividades, passando a atuar sobre processos de loteamentos em áreas de proteção aos mananciais, CDRU, usucapião urbano, etapas cartorárias de desapropriações, atendimento à população carente com fins de obtenção de alvarás judiciais para obtenção de suas escrituras.

Com relação à questão fundiária, Santos destaca como positivo o fato de o Programa de Urbanização ter ocorrido combinado com ações de regularização fundiária, porém, pondera que as leis de CDRU deveriam ser revistas, no sentido de criar mecanismos capazes de coibir algumas irregularidades e usos indevidos do lote, descumprindo sua finalidade habitacional e social, por significar um enfretamento e possível desgaste político, sempre adiado.

No âmbito da regularização fundiária, em 1992, foram aprovadas duas leis para garantir o direito à CDRU, a Lei nº 1.220/92, que beneficia quatro áreas, onde residem 970 famílias, e a Lei nº 1.221/92, que incorpora outras dez áreas, beneficiando mais 1797 famílias e, garantindo, assim, a segurança na posse para os moradores, embora todos esses títulos, ou seja, 2.767 somente puderam ser entregues entre os anos de 1995 e 1996. Nessa administração, foram entregues 2.879 títulos, aprovados pelas Leis 819/85 e 975/88.

Outros importantes avanços foram registrados na área, como a conquista do primeiro registro, em cartório, de uma CDRU, no Núcleo Habitacional Maria Tereza, fechando o período com três áreas registradas e também as iniciativas exitosas de

promover negociação entre moradores e proprietários de áreas particulares, como, por exemplo, a da Favela do Padre.

No entanto, a fase de 1989 a 1992 é marcada por ocupações de grandes áreas de terra, tanto públicas quanto particulares. As principais foram as de Gazuza (1991) e da Vila Socialista (1992); em função dessas ocorrências, houve vários momentos bastante tumultuados, no contexto político e habitacional, no município, cujos encaminhamentos adotados causaram desentendimentos internos ao governo, além de descontentar movimentos, lideranças e setores do PT, como a Convergência Socialista e a Causa Operária.

FIGURA 23 - Ocupação em Diadema



Fonte: Acervo Sehab, 1991

Por outro lado, essa fase significou um avanço na instituição e construção de novos instrumentos de ação, na área de habitação popular, como, por exemplo, instituição do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que trata da função social da terra.

FIGURA 24 - Caravana à Brasília

Fonte: Acervo Sehab- 1990

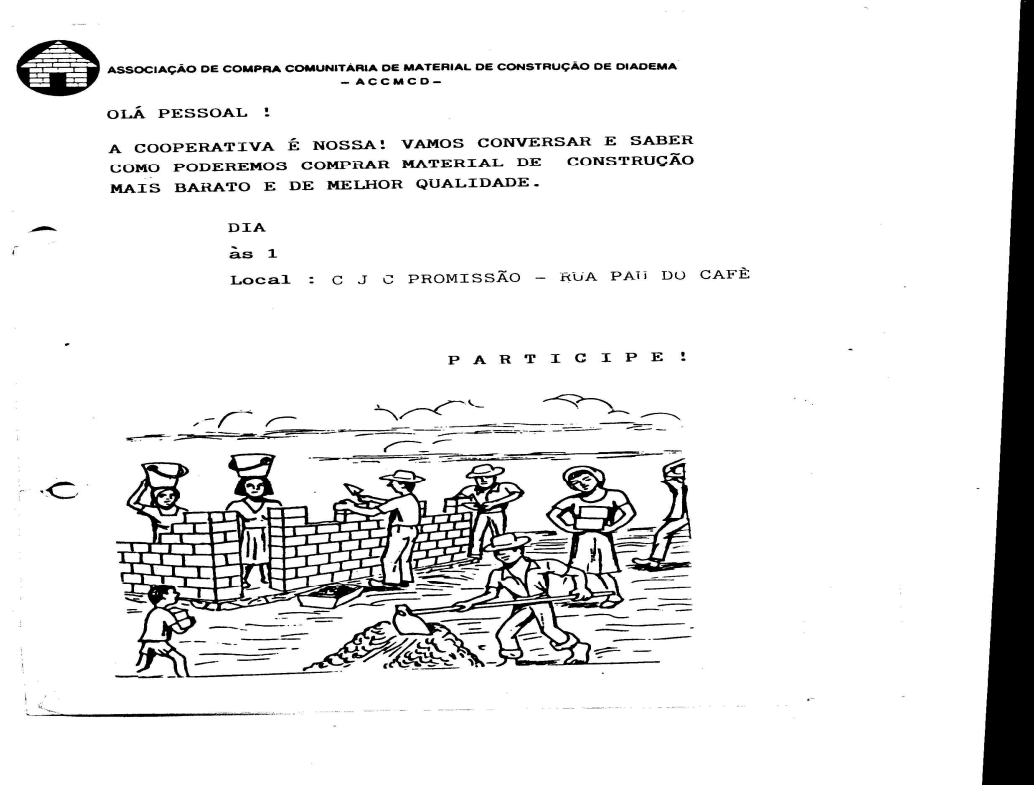
O movimento de moradia, em 1990, promoveu uma grande coleta de assinaturas para o projeto de lei de iniciativa popular para a criação do Fundo Nacional de Habitação culminando com grandes caravanas a Brasília organizadas pela Central dos Movimentos Populares (CMP) e pela União dos Movimentos de Moradia (UMM); vários encontros estaduais e nacionais organizados pelo Movimento de Moradia para discutir financiamento e política para a área de habitação. Como ilustração do período, a matéria publicada em 1995 pelo Centro de Memória da Cidade registra:

“Eldorado: a luta por habitação - “Quando mudei para o núcleo habitacional do Jardim da Liberdade, os moradores não estavam organizados. Mas logo depois surgiu a primeira tentativa de organização, com um grupo de pessoas”, relembra Fernandes Santos Bezerra, morador do Eldorado. A grande liderança dessa época foi Otacílio. Ele trabalhava sozinho e com dificuldades, e ainda estudava. Suas atuações no núcleo habitacional permitiram a construção de escadarias e outras melhorias. Otacílio estava muito atarefado e Bezerra o ajudou nos trabalhos do núcleo. No entanto, a organização maior do movimento de habitação se deu em 1990, com a participação das comissões dos núcleos habitacionais da cidade. Desde esse ano, o movimento foi se organizando e foram indicados candidatos para o Fumapis (Fundo Municipal de apoio à Habitação e Interesse Social) e membros para a Associação de Compras Comunitárias de Material de Construção. O movimento participou também das caravanas para Brasília, na criação do Fundo Nacional de Habitação e para Betim, na criação da União dos Movimentos de Moradia em nível nacional. O grupo atualmente coordena, entre outras lutas, o Movimento do Aluguel.” (JORNAL PÉ NA RUA, 1995)

Como citado, nessa época, em 1991, foi criada a Cooperativa de Materiais de Construção, com o objetivo de repassar material a custo mais acessível, sem atravessadores, para as famílias que autoconstruíam nos núcleos habitacionais.

A cooperativa foi formada por lideranças do movimento e, posteriormente, transformou-se em associação para facilitar o convênio e o apoio da prefeitura na cessão de caminhões e espaço para o abrigo e transporte de material. O espaço onde a cooperativa ficava instalada, ainda era utilizado para o desenvolvimento e experiência de iniciativas, como, por exemplo, a fabricação de blocos. Houve momentos de avanços, porém, o grau de dependência em relação ao poder público era grande, porque, no período, o transporte era o indutor para o barateamento do custo, e o movimento tinha dificuldades em buscar outras saídas e alternativas.

FIGURA 25- ACCMCD- Material Ilustrativo da Época



Fonte: Acervo Sehab- 1992

A administração da Associação de Compras Comunitárias de Materiais de Construção (ACCMCD) era acompanhada e assessorada, na prefeitura, por técnicos do programa de apoio à autoconstrução, sendo que, nesse período, o programa,

além da elaboração de projetos e plantas buscava estabelecer um elo entre a associação e as famílias orientadas com plantas na autoconstrução de sua moradia. Porém, sem equipe técnica suficiente para o acompanhamento sistemático das autoconstruções, era priorizada a assessoria em alguns núcleos urbanizados, como os Núcleos Habitacionais Celite, Itália e Sant'Ana.

Assim, o Programa de Apoio à Autoconstrução teve continuidade, porém, sob uma nova perspectiva, ao lado do atendimento individualizado, procurou englobar as associações comunitárias e os núcleos habitacionais, articulando-os com a ACCMCD.

Ainda em 1990, deu-se início à primeira experiência, no Brasil, de construção em sistema de mutirão, de apartamentos verticalizados, no Gazuzá, onde, numa parceria com a Associação de Construção Comunitária de Diadema (ACCD), a prefeitura disponibilizou o terreno, a Caixa Econômica Federal (CEF) financiou a primeira etapa de construção de 180 unidades e o movimento construiu, através de autogestão.

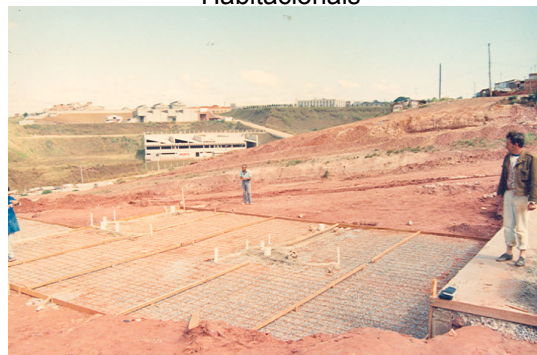
Pode-se dizer que foi aí que, no município, se originou o Programa de Apoio às Associações de Luta por Moradia. Conforme Lobo (2008), a iniciativa teve um aspecto importante, porque problematizou a questão das responsabilidades das distintas esferas governamentais na política habitacional.

FIGURA 26 - ACCD: Mutirão de Construção por Autogestão



Fonte: Acervo Sehab-1991

FIGURA 27 - ACCD: Terreno para Construção de 280 Unidades Habitacionais



Fonte: Acervo Sehab-1991

Outro passo inovador e importante, no governo de 1989 a 1992, foi o início das desapropriações, por parte do município, para o desadensamento e urbanização parcial ou total de alguns núcleos de favela, como os da Rua Itália, Ana Sofia, Naval, Rua Riachuelo; núcleos estes que precisavam de remoção de parcela dos moradores para que se fosse viabilizada a urbanização.

Quanto aos espaços para discussão do tema habitação, a fase registra a organização das comissões, sendo que o Serviço de Assistência Judiciária passou a auxiliar na organização das entidades, assessorando na formação de algumas associações, antigas comissões.

Nesse período, também foi fomentada a formação de novas associações regionais, sendo que, além da regional Norte, que já existia e abrangia, principalmente, lideranças dos núcleos habitacionais dos bairros Taboão e Campanário, formaram-se as Associações Norte II, que representava lideranças do Canhema; a Leste, representante dos bairros de Piraporinha, Nogueira e Casa Grande; a Regional Sul, que representava os núcleos dos bairros Eldorado e Inamar; e, por último, a Regional Oeste, que representava o Centro, Conceição e Serraria.

Conforme avaliação de Selma, essa organização induziu o envolvimento das associações regionais na discussão do orçamento e cronograma de atividades, além de ampliar o foco de ação das comissões e associações em torno de outras lutas, como nas áreas de saúde, educação e transporte.

A constituição das associações regionais das favelas também motivou a participação mais orgânica do movimento de moradia de Diadema nos espaços de discussão, e, junto com outros movimentos, nos encontros da Central dos Movimentos Populares e da União dos Movimentos de Moradia.

Queiroz faz uma retrospectiva crítica:

No período de 1989 a 1992 as pedras estavam bem mais lapidadas, as pessoas já tinham mais claro quais eram seus papéis, do ponto de vista do movimento junto ao poder público, e existia uma predisposição de continuidade da política no município na área da habitação, mas esse

governo [...] nunca mostrou uma predisposição de ter uma política ofensiva na área. Tiveram ações importantes, aí eu acho que foi um papel dos técnicos da Secretaria, esse período eu vivenciei muito, os técnicos conduziam a Secretaria. Investiu-se muito na auto-construção, no mutirão e na organização de comissão de áreas [...] o legislativo já começou a ser mais lapidado também. Então, começaram a surgir pessoas novas, lideranças novas já mais focadas em uma gestão mais abrangente, uma visão mais de bairro, uma visão mais de cidade, uma visão maior sobre o papel do poder público. Qual é o papel da administração. Qual é o papel do legislativo, qual é o papel do movimento popular organizado. Na administração anterior, o legislador se sentia como um administrador público, ela fazia rebelião e da mesma forma estava no outro lado da mesa apontando soluções. Esse foi um período no qual os vereadores, o legislador, começaram a colocar-se mais em seu lugar, ser mais cobrador e mais fiscalizador.

Diadema foi também pioneira nesse modelo de conselho com participação de representantes dos movimentos e com caráter deliberativo, com a criação, em 1990, do Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social (Fumapis) e respectivo Conselho Gestor (Lei nº 1.093/90). A criação dos fundos, nas instâncias municipais, estaduais e federal, na época, fazia parte de uma discussão que era travada, como já citado, em nível nacional.

Havia uma grande mobilização organizada, principalmente, pela União dos Movimentos de Moradia e a Central dos Movimentos Populares, para que fossem criados Fundos para a Habitação, nas três instâncias, que funcionassem como uma espécie de sistema e que fossem deliberativos, contando com a representação dos movimentos e usuários da política para a área de habitação popular.

Com representatividade tripartite (Executivo, Legislativo e movimento popular) e com caráter deliberativo, o Fumapis exerce o papel de Conselho Municipal de Habitação, segundo o qual, além deliberar sobre os recursos da área e fiscalizá-los, funciona como espaço para discussão e definição de propostas para a política habitacional para o município.

Quanto ao financiamento, o período ainda foi marcado por ações voltadas, principalmente, aos recursos do município, com pequeno aporte de recursos federais obtidos de financiamento da CEF para o projeto habitacional no Jardim Alba (Jardim Gazuza). Porém, é uma fase em que começa a mudar a conjuntura federal em relação à área, visto que, em resposta a uma luta dos movimentos, são instituídos, na Constituição Federal de 1988, os artigos 182 e 183, que tratam da função social da terra.

Embora o investimento financeiro nesse período tenha sido maior do que no anterior, em função do volume e do tipo de obras, e de ter havido uma melhoria da infra-estrutura e pequeno reforço da equipe de trabalho, fazendo face às novas necessidades do programa, havia ainda um investimento mínimo na estrutura administrativa e de equipamentos, faltando técnicos, carros, maquinários e outras provisões de retaguarda para o programa. Assim, além de verba reduzida de investimento para urbanização, no período de 1989 a 1992, nada estava previsto no orçamento para a produção de unidades.

Conforme comenta Lobo, nessa fase, há uma “pressão” maior da habitação na disputa pelo orçamento global da prefeitura, posto que as obras de infra-estrutura no interior dos núcleos habitacionais e a produção do “lotes urbanizados” demandavam mais recursos.

Nesse período, é registrado um investimento maciço da prefeitura na pavimentação das vias públicas da cidade e na estruturação da rede de saúde, inclusive com o Hospital Municipal, o que pressionaria sobremaneira a “capacidade de investimento” na habitação. Não obstante, o setor consolida-se como “política pública” reconhecida e passa a “disputar” diretamente recursos de “investimento do orçamento municipal”.

Como resultado do Programa de Urbanização de Favelas, no período de 1989 a 1992, ocorreram ações em 85 áreas, de forma distribuída, nas regiões norte, sul, leste e oeste, respectivamente, em 33, 21, 19 e 12 áreas, sendo concluída a urbanização em 42 áreas.

Visto o novo desafio de “interferir” nos mananciais, foram realizadas intervenções com maior intensidade na região sul, especificamente nos bairros de Eldorado e Inamar, e, em menor intensidade, na região oeste, pois muitos núcleos já estavam urbanizados. No período, eram contabilizados 73 núcleos de favela na região norte, 38 núcleos de favela na região sul, 32 núcleos de favela na região leste e 41 núcleos de favela na oeste, totalizando 184 núcleos habitacionais.

2.3 TERCEIRO PERÍODO - DA CONSOLIDAÇÃO - GOVERNO JOSÉ DE FILIPPI JUNIOR (1993-1996)

Neste período, a política de habitação esteve entre as três prioridades de governo, estabeleceu-se, então, maiores metas para a área e por conseqüência maiores recursos. Ao setor atribuiu-se melhor estrutura física, aumento de pessoal e equipamentos e à época o município figurou como agente desencadeador de marcos importantes de política urbana. Em algumas entrevistas foi caracterizado como um período: maduro, de superação, modelo e referência.

FIGURA 28 – 1º Encontro Municipal de Habitação



Fonte: Acervo Sehab -1993

Assim, já no primeiro ano de governo, 1993, mantendo a defesa do princípio da participação, foi realizado o Primeiro Encontro Municipal de Habitação, com a

presença de aproximadamente 800 pessoas. Nesse encontro, foram deliberadas importantes diretrizes para nortear a política habitacional para o período, destacando-se, dentre as prioridades a continuidade da urbanização em favelas com destaque às áreas de risco (enchentes ou geológico) e o direcionamento de investimento para o desadensamento de áreas cujas urbanizações encontravam-se paralisadas dada à necessidade de remover famílias.

Queiroz vivenciou o período como representante do movimento e comenta: “Na época, havia predisposição de trabalhar junto, aqui em Diadema, de ouvir e de respeitar, e nesse aspecto acho que esse período se predispôs a fazer algo que os períodos anteriores não tiveram a oportunidade de fazer.”

Nesse governo, foi dado um passo importante: em um processo amplo e intenso de discussão nos bairros e em outros espaços abertos ao público em geral, em 1993, ocorreu a revisão do Plano Diretor da Cidade. A aprovação do Plano na Câmara Municipal, publicado em 1994, contou com ampla participação do movimento de moradia, pois aproximadamente 500 pessoas estiveram presentes. No processo, foram realizados mais de 20 encontros, entre plenárias e discussões de negociação e encaminhamentos, e chegou-se a um termo que destacava, no novo texto do Plano, a prioridade para a habitação de interesse social, atendendo diretrizes do capítulo na Constituição Federal que trata da Política Urbana, e, portanto, antecedendo várias exigências do Estatuto da Cidade aprovado posteriormente, por meio da lei nº 10.257 de 2001.

Queiroz destaca: “(...) foi um ano de preparo. Foi incrível. A cidade inteira passou a discutir plano diretor, passou a discutir planejamento”.

Na revisão do Plano Diretor foram criados instrumentos que fortaleceram a Política Urbana e Habitacional do município. A principal conquista foi a criação das Áreas Especiais de Interesse Social - Aeis 1 e 2. Como Aeis 1 foram grafadas áreas para uso exclusivo de novos empreendimentos habitacionais de interesse social e com o objetivo de garantir a posse, bem como, direcionar o mesmo uso das áreas ocupadas por favelas, foram grafadas as Aeis 2.

Atendendo às exigências de regulamentação do Plano Diretor, no ano seguinte foi aprovada a Lei de Cadastro, nº 1.357, de 07 de julho de 1994, que estabelece critérios sociais para a população beneficiária das Aeis, dentre eles, os principais eram: renda de zero a cinco salários mínimos, munícipe de Diadema e a prioridade para movimentos organizados. Vale lembrar que essa Lei já teve revisões, no período atual, incluindo a porcentagem de atendimento para idosos e deficientes, a preferência da titularidade em nome da mulher e a prioridade do atendimento às famílias com renda de zero a três salários mínimos.

É importante destacar que as leis nº 25/94, que revisa o Plano Diretor; a Lei Complementar nº 50/96, que trata do Uso e Ocupação do Solo (Luos) e a lei complementar nº 59/96, que define o Código de Obras da época, regulamentaram as intervenções nos núcleos habitacionais, instituindo, para as Aeis 2, parâmetros urbanísticos. É interessante, ainda, registrar que o “Programa de Reurbanização” previsto no Plano Diretor instituiu legalmente a adoção oficial dos parâmetros de uso do solo praticados na cidade: lote mínimo de 42 m², testada mínima do lote de 3,5 metros, índice de aproveitamento igual a 3 e taxa de ocupação de 80%, esses parâmetros foram estabelecidos para Aeis 1 contudo, também poderiam ser aplicáveis às Aeis 2 .

Como consequência da criação das Aeis, houve uma queda significativa nas ocupações e, no início, um barateamento do custo da terra. Os movimentos de luta por moradia começaram a organizar-se em Associações para o atendimento das famílias que compunham o déficit habitacional de aluguel. Para acompanhamento do uso das Aeis 1, áreas livres, no início do processo foi criado um serviço que consolidou-se num Programa de Apoio aos Movimentos de Luta por Moradia, que auxiliava no levantamento destas áreas, intermediava negociações, orientava quanto as diretrizes dos projetos e ainda avaliava o atendimento da demanda ao perfil estabelecido nos critérios da lei de cadastramento. Entre 1993 e 1996, cerca de quatro mil famílias foram atendidas, em Aeis 1, respeitando os critérios estabelecidos. No caso das Aeis 2 a revisão do Plano Diretor facilitou o processo de regularização fundiária destas áreas, impossibilitando o uso destas áreas pelos proprietários para outro fim que não o habitacional.

Como destaca Santos:

Foi elaborado um Plano Diretor de Vanguarda, onde se incorporaram instrumentos jurídicos de regularização fundiária capazes de trazer alternativas para o acesso de famílias de baixa renda a terra urbana, além de possibilitar o cumprimento da função social da propriedade democratizando o acesso a terra.

Em 1995, criou-se a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehdu), onde havia duas diretorias uma que geria a política de habitação e outra diretoria voltada ao planejamento e controle da cidade.

Com relação à estrutura administrativa o investimento foi alto. Desde o início do governo, praticamente triplicou a equipe, recrutando-se técnicos de diferentes formações: dois sociólogos, dois engenheiros, oito assistentes sociais e cinco arquitetos, por contrato e por concurso. E para integrar o grupo, foram contratados aproximadamente 20 estagiários, distribuídos principalmente entre duas áreas de formação: arquitetura e serviço social.

Assim, a política de habitação passou a ser executada por uma equipe maior, manteve-se a subdivisão regional, para o acompanhamento da ação de urbanização de favelas, e foram criados outros programas: Programa de Apoio aos Movimentos de Luta por Moradia; o Programa de Pós-Urbanização; o Setor de Gerenciamento das Ações do Fumapis e a equipe para acompanhar à implantação de provisões habitacionais. Todos os serviços possuíam equipes multidisciplinares.

Com a reforma administrativa, em 1995, foi criada uma Divisão do Trabalho Social que coordenava, juntamente com a Divisão de Planejamento Habitacional, os programas e respectivas equipes. De 1993 a 1996, o trabalho social passa a contribuir mais ativamente no planejamento das intervenções, e a ser a Divisão responsável por facilitar e fomentar a participação das comunidades nos programas habitacionais.

Quanto à forma de intervenção nas áreas, houve inovações nas modalidades. Foram ampliadas as obras com empreiteira, obras de maior porte, que, não podiam ser executadas em regime de mutirão. Como inovação foram estabelecidos quatro

convênios com Associações de Moradores de Núcleos Habitacionais para urbanização em sistema de autogestão e mantidas as urbanizações por administração direta e por meio de mutirão.

Por autogestão, em três núcleos foram desenvolvidas ações de urbanização: Caviúna, Pablo Neruda e Santo Ivo, na Vila Olinda, foi desenvolvida ação de assessoria e apoio à auto-construção. Tais núcleos representavam, respectivamente, as quatro regiões da cidade: Norte, Sul, Leste e Oeste.

Essa experiência avaliada sob o aspecto da obra, registrou qualidade técnica e respeito ao cronograma, porém, no que se refere a gestão das ações pela comunidade, houveram alguns problemas, principalmente gerados pela falta de experiência com administração. Esses aspectos poderão ser melhor analisados em estudo específico.

FIGURA 29 - NH Vila Olinda: Mutirão para Urbanização e Assessoria Técnica à Autoconstrução das Moradias em Sistema de Autogestão



Fonte: Acervo Sehab- 1995

No processo de urbanização, seja, reparcelamento do solo, demolição e reconstrução de unidades habitacionais manteve-se semelhança importante com o período anterior, com o trabalho de topografia, no levantamento e demarcação dos lotes e a elaboração de “plano de urbanização” debatido com a população.

É interessante ressaltar que ao longo de período tão longo, o “modus operandi” padrão não se altera (a menos de pequenas variações circunstanciais). Com o passar dos anos, a urbanização de áreas muito adensadas demandava a realocação de famílias em outros locais e o reparcelamento dos locais de origem, mas sempre foi importante o limitador dado pela necessidade de cada morador resolver com recursos próprios a operação de demolição - reconstrução de sua casa. (Lobo, 2008)

Uma distinção importante desta fase, de 1993 a 1996, foi o direcionamento de investimentos para a aquisição de terras destinadas à remoção de mais de 800 famílias, tendo como objetivo a continuidade da urbanização de vários núcleos de favela e a resolução de situações de risco geotécnico de desmoronamento ou enchente. São exemplos da ação, o Jardim Marilene, a Vila Popular, o Santo Ivo, a Vera Cruz, a Naval, além de outros núcleos de menor porte.

FIGURA 30 - NH Marilene:
Desmoronamento por risco geotécnico



Fonte: Acervo Sehab - 1993

FIGURA 31 - NH Marilene: Construção de
Muros de Arrimos para eliminação do risco



Fonte: Acervo Sehab - 1994

Para atendimento das famílias, foi construído o Conjunto Júpiter com cem unidades habitacionais em apartamentos e foram implantados cinco novos loteamentos de interesse social: Vinícius de Moraes, Jardim das Praias, Ilhéus, Yamberê e Conquista Popular, com 187, 356, 113, 45 e 80 unidades habitacionais respectivamente.

Para adiantar as obras de urbanização, era preciso remover as famílias excedentes antes da conclusão e entrega de sua provisão habitacional definitiva. Dada a necessidade foram implantado três grandes alojamentos: 80 unidades no Jardim Ruyce, 300 unidades em no terreno da Sanko e 96 unidades no Conjunto Júpiter, além de contar, para situações emergências, com o alojamento da Defesa Civil.

Dada a dimensão, havia um acompanhamento sistemático às famílias alojadas, tanto no que se refere a questões relativas à convivência coletiva, quanto no gerenciamento da manutenção dos espaços.

Como forma de fomento ao Fumapis, os beneficiários dos loteamentos e apartamentos entregues com o compromisso da transferência do título de propriedade e também famílias atendidas nos núcleos através do plano comunitário de asfalto retornariam parte dos investimentos municipais, conforme deliberação do 1º Encontro Municipal de Habitação. A finalidade era gerar fundo para habitação de interesse social e firmar-se como uma alternativa de regularização fundiária, além concessão

Como forma de parceria com os movimentos de luta por moradia através de um convênio com quatro associações da cidade e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo- CDHU, o município participou na compra de uma gleba de terra para construção de 1.500 unidades habitacionais. No convênio as associações pagaram parte do custo da terra, a prefeitura arcou com a outra parte dos custos e com a implatação da infra-estrutura e a CDHU em a executar as construções das moradias.

Por meio de negociação na subdivisão das unidades entre as associações, foram atribuídas à regional leste 500 unidades; à regional sul, 180 unidades; à associação dos funcionários públicos, 100 unidades; à Associação dos Sem Teto Taboão, 500 unidades. Para a Prefeitura ficaram 220 unidades habitacionais também destinadas a remoção de famílias, no caso. O núcleo habitacional beira córrego, Almiro Sena Ramos. O convênio ficou conhecido como Sanko, nome da empresa, antiga proprietária da gleba.

FIGURA 32 - Alojamentos Sanko
220 Famílias



Fonte: Acervo Sehab- 1994

FIGURA 33 - Conjunto Habitacional Sanko –
1500 Unidades (Construção CDHU 1997 a
2008)



Fonte: Acervo Sehab- 2007

No período, convênio Sanko era a única parceria da Prefeitura com o Governo Estadual, foi firmado em 1996, e a fase de construções teve iniciada somente no governo posterior. À época, na cidade, a CDHU entregou outras 500 unidades habitacionais através de um acordo estabelecido com a Associação de Luta por Moradia Regional Oeste a CDHU.

Quanto aos investimentos Federais, para o período, somente foram entregues 180 unidades, construídas por autogestão, à Associação de Construção Comunitária de Diadema, inviabilizando a liberação de fundos para a construção da última etapa de 100 unidades. Em 1996 foi assinado um convênio entre Prefeitura e a ACCD para o término do conjunto habitacional, financiado através do Fumapis.

Outras parcerias foram efetuadas dentro do Programa de Apoio às Associações de Luta por Moradia. A prefeitura forneceu assessoria técnica e parceria às primeiras associações criadas naquele momento para que, de forma organizada, se apropriassem dos caminhos para a conquista das AEIS I. Enquanto organização por moradia, no período, existiam: a Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste (Almul), Nossa Luta Nossa Terra, Associação do Movimento de Aluguel do Parque Real (Amapre), Associação de Moradores Vila Alice e a Associação dos Cortiços, moradores de núcleos habitacionais e de aluguel baixa renda da Região Oeste.

Numa articulação das ações do governo, 1993 a 1996, orientadas principalmente, pela discussão das prioridades e como consequência do orçamento, em 1994, foi instituído o OP.

O fórum representou um importante espaço de interlocução com a população. As plenárias realizadas nos bairros eram abertas à participação e reivindicações gerais dos munícipes e as plenárias temáticas (saúde, educação, meio ambiente, assistência social e habitação) reuniam a população por área de interesse. Os fóruns reunia em torno de 500 pessoas, que discutiam, a cada ano, uma prioridade para o bairro e outra para a cidade.

FIGURA 34 - Vista Aérea da Cidade



Fonte: Acervo PMD- 2007

O setor de habitação passa a ter mais destaque na distribuição dos recursos do orçamento municipal, e os investimentos realizados diretamente pelo município aumentaram significativamente, chegando, em 1995, a 7% do orçamento.

Também é relevante o fato de que o orçamento global da Prefeitura cresceu sensivelmente no período, com cerca de R\$ 42 milhões pagos pelo Estado, via empresa de Desenvolvimento Rodoviário Sociedade Anônima (Dersa), à prefeitura, advindos de indenização por desapropriação de área destinada à construção da Rodovia dos Imigrantes. A diretriz da administração foi destinar maior parte desses

recursos a investimentos não geradores de posterior custeio, como é o caso dos investimentos em política habitacional.

Em função do desenvolvimento de uma política social com participação, na construção de critérios de atendimento, e na definição de instrumentos e prioridades para a área habitacional, o período transcorreu sem grandes ocupações, estando o movimento direcionado para a negociação e compra de terras em Aeis, porém, foram registradas várias manifestações de movimentos na disputa do orçamento municipal. Por meio do Fumapis, foram aprovados convênios nos quais a prefeitura compunha parceria na realização de infra estrutura em loteamentos de AEIS 1. Quanto aos núcleos habitacionais, a disputa era direcionada aos espaços do orçamento participativo- OPs dos bairros.

A partir de 1995, com o Programa de Pós-Ocupação são desenvolvidas, nos núcleos urbanizados, ações de denominação, oficialização das vias, numeração das casas e de estímulo a otimização do uso das áreas livres e centros comunitários em parceria com a comunidade envolvendo, para tanto, outras secretarias, objetivando o desenvolvimento de atividades de caráter sócio-educativo e outras que afirmassem o caráter de cidadania atribuído à ação de urbanização, ou seja, integração dos núcleos a malha da cidade.

A etapa de denominação e numeração do núcleo habitacional ocorre logo após o término da sua urbanização. Por meio de autorização legislativa, as vias são denominadas, para que a prefeitura numere as casas e oficie os órgãos públicos sobre o endereço e a obrigatoriedade de entrada dos serviços porta a porta, como, exemplo, o correio. Na ação nota-se real satisfação das famílias, atribuindo-lhes cidadania. Os núcleos, nesta fase, também são incluídos nos guias de endereço.

No que se refere à manutenção dos núcleos e ao uso dos espaços comunitários, é importante registrar que as resistências e dificuldades no processo são internas à prefeitura, especialmente por parte das Secretarias responsáveis pela manutenção da cidade (implantação e manutenção de praças, paisagismo, e outras ações) havendo um conceito “velado” de que núcleo habitacional é de responsabilidade exclusiva da Sehab.

Conforme referenda Santos: “Inserir os núcleos e loteamentos habitacionais à cidade legal também não tem sido tarefa fácil (...) a implantação das áreas verdes, imprescindíveis para regularização dos loteamentos de interesse social são exemplos disso”.

FIGURA 35 - NH Dom João VI - Área de Lazer



Fonte: Acervo Sehab- 1996

FIGURA 36 - NH Vila Olinda - Atividade Cultural



Fonte: Acervo Sehab- 1996

Quanto ao Programa de Apoio à Autoconstrução, no decorrer deste período de 1993 a 1996, há uma ação mais efetiva na assessoria em alguns núcleos habitacionais, por meio de parcerias de autogestão envolvendo algumas associações de moradores e assessorias técnicas contratadas. De certa forma, o atendimento “individual” ao munícipe, na elaboração de projetos e acompanhamento das obras de outras demandas que não a dos núcleos habitacionais foi sendo desativado.

No período, permanece como ação prioritária da política municipal para habitação, as intervenções feitas por meio do Programa de Urbanização de Favelas. Assim, as ações de urbanização ocorreram em 114 áreas de forma distribuída nas regiões norte, sul, leste e oeste, respectivamente em 41, 21, 25 e 27 núcleos. No período, eram contabilizados 74 núcleos de favela na região norte, 38 na região sul, 35 na região leste e 46 na região oeste da cidade, num total de 193 núcleos. Nessa gestão, foram concluídas 95 urbanizações. Ao término do governo eram contabilizadas um total de 153 áreas urbanizadas.

Quanto a questão fundiária, em 1996, foi aprovada a Lei nº 1505, da CDRU, que beneficia 13 áreas, nas quais residem 575 famílias, e garante a posse para os moradores. Todavia somente parte desses títulos, ou seja 188, puderam ser entregues em 1996, sendo que os 387 restantes, foram entregues somente no governo posterior.

Nesta administração, além dos títulos de CDRU, continuaram as negociações com os proprietários de áreas ocupadas em favor dos moradores.

Santos, diz que a política desse período de gestão pode ser classificada como progressista e não só com relação à habitação, mas em outras áreas como saúde, educação e cultura. Coloca que o período é marcado pela qualidade técnica dos quadros do governo e por experiências inovadoras, com resultados muito positivos para a cidade. Avalia que houve continuidade das ações da gestão anterior, principalmente na prioridade dos investimentos nos núcleos habitacionais e entende que o Programa de Urbanização de Favelas implementado em diferentes modalidades, como: mutirão, autogestão, autoconstrução e por administração direta na contratação ou não de empreiteiras, favoreceu a mobilização e a organização dos moradores.

Segundo avalia Queiroz:

(...) foi um diferencial também porque conseguiu garantir um bom uso do dinheiro público. Conseguiu garantir uma qualidade muito grande de serviços que eram oferecidos naquele período, mesmo o mutirão. Porém, nesse período, o que marcou muito foi a participação mais efetiva dos movimentos sociais, com o surgimento de outros movimentos organizados. Diadema nesse período passou a ser uma referência internacional não apenas por conta do que ocorreu no período de 83 a 96, não porque significou um salto em relação às gestões anteriores, mas porque em acordo com os períodos anteriores, culminou num período de superação, entendeu? Isso foi levado para fora e acabou fazendo com que o município virasse uma referência da elaboração de política pública principalmente na elaboração de uma política habitacional.

Em decorrência do trabalho desenvolvido na área de habitação em Diadema, a cidade, com mais outras 12 cidades do País, foram escolhidas para apresentar a experiência na II Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, realizada em junho de 1996 em Istambul, na Turquia. Diadema participou pelas ações globais implementadas pelo Poder Público, principalmente, pelo trabalho realizado na área de urbanização de favelas. CDRU

2.4 - QUARTO PERÍODO - DE RETROCESSOS - GOVERNO GILSON MENEZES (1997-2000)

No final do governo 1993-1996 ocorrem divergências políticas internas ao PT em Diadema, há um grande “racha” nas bases do partido, polarizado em dois grupos- um do então José de Filippi Junior e outro do então candidato do PT, ao governo municipal, José Augusto da Silva Ramos. O impasse enfraqueceu o candidato do PT ao pleito eleitoral e o candidato do Partido Socialista Brasileiro-PSB Gilson Menezes vence as eleições.

Em função dessas divergências, algumas lideranças importantes do movimento de moradia apóiam a candidatura Gilson Menezes nas eleições e acabam integrando o quadro de funcionários da Secretaria de Habitação em cargos de livre provimento. Assim, passados poucos meses do início do governo, com o apoio dessas lideranças, foi realizado o 2º Encontro de Habitação, em 1997, cujo tema aborda a retomada do projeto de urbanização e a criação de estoque de terras para atender o déficit habitacional da cidade.

Tão logo começou o novo governo houve um refluxo no ritmo das ações na área de habitação, pode-se pontuar que determinada por vários fatores, como a dificuldade financeira enfrentada pelo município, a falta de conhecimento quanto aos projetos e ações existentes, anteriormente e uma inabilidade na organização e planejamento. Estes problemas arrastaram-se durante todo o período da gestão, de 1997 a 2000.

Mesmo havendo dificuldades, de certa forma, deu-se continuidade em algumas intervenções em núcleos de favela. A ação ocorreu de forma pulverizada, principalmente, em algumas áreas cuja prioridade de intervenção obedecia critérios

subjetivos da relação das respectivas lideranças para com coordenadores da administração.

No período de 1997 a 2000, houve uma desestruturação dos programas. As intervenções passaram a serem realizadas sem planejamento, focalizadas, emergenciais e pontuais, de acordo com a pressão das lideranças locais, não sendo dado peso aos canais oficiais de participação para a discutir as demandas da cidade. Foram priorizadas obras por administração direta, e abandonadas experiências anteriores de autogestão.

Queiroz fala sobre a inversão de papéis ocorrido neste período, 1997 a 2000:

A primeira medida que se teve foi cooptar as lideranças para vir para o governo. Acho que o legislativo foi extremamente parceiro (do movimento) nesse período. Foi o legislativo, apesar das divergências ideológicas e políticas, que se apropriou, também investiu, apostou e apoiou as lideranças. A gestão não conseguia participar de uma assembléia, de uma reunião na câmara municipal. Foi um momento muito rico de participação dentro do legislativo. Foi nesse período que o Legislativo entendeu o papel do movimento popular.

Sobre as ações do setor de regularização fundiária, também, sofreram paralisação quanto aos processos de concessão do direito real de uso e regularização fundiária dos loteamentos. Nenhuma lei de CDRU foi enviada à câmara municipal, somente foram entregues 387 títulos de famílias beneficiadas pela lei nº 1505/96.

Analisa Santos:

Ainda hoje, temos reflexos dessa gestão na regularização de loteamentos de interesse social que foram aprovados em desacordo com a legislação vigente ou tiveram a área verde utilizada para assentamento de famílias. Houveram também, algumas questões polêmicas, como lançamento de IPTU nas áreas com CDRU que prescindiu de um debate mais aprofundado, resultando na não aceitação pela maioria das lideranças das áreas. Muitas ações de regularização fundiária ficaram comprometidas.

No que se refere à legislação urbanística, foi revisto o Plano Diretor , ação prevista para cada quatro anos, pela Lei Complementar 77/98, e também foram feitas alterações na Luos, Lei Complementar nº 86/99, e editada uma nova versão da Luos que eleva para 90% a Taxa de Ocupação permitida, e mantém inalterados os demais parâmetros urbanísticos, denotando a “pressão” pela ocupação dos lotes aliada ao seu tamanho exíguo. Ainda no período, 1997-2000 o Programa de Apoio à Autoconstrução foi parcialmente desativado fornecendo assessoria somente para os loteamentos da prefeitura recém implantados, com especial atenção à área do Jardim das Praias.

Quanto ao Programa de Apoio às Associações de Luta por Moradia, havia, por parte de membros da prefeitura, aproximação com algumas associações, de maneira especial com a Associação Oeste, realizando serviços de infra-estrutura em alguns empreendimentos. Não havia o acompanhamento e assessoria sistemática às várias associações de moradia que naquele momento começam a surgir em função do uso das AEIS 1, expressando a falta de relação mais articulada entre a prefeitura e as associações e movimentos de moradia.

Como participante ativo do movimento de moradia da cidade naquela época Queiroz relembra:

Passou um ano do governo e nada do que foi acordado foi feito, pelo contrário um ano depois fecharam a Secretaria de Habitação, os programas de urbanização foram paralisados e não se cumpriu nada do que havia sido deliberado do ponto de vista do planejamento. Acabou com a política de planejamento municipal, isso é evidente o período criou uma “bomba relógio”, até os conselhos foram fechados.

Nessa conjuntura, já no segundo ano de governo, em 1998, várias lideranças do movimento que compunham o governo rompem com a administração, ocorrendo uma grande mobilização dos movimentos de moradia da cidade, aglutinando quase todas as associações existentes. Foram organizadas várias ocupações de terrenos e galpões existentes na cidade. Essa foi a forma de se manifestarem contra a falta de uma ação articulada com os movimentos sociais e de política para a área. Nessa

época, foram ocupados o Yamberê II⁸, a área da Chico Mendes, a Vila Nova e o Galpão, num número aproximado de 1100 famílias.

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

FIGURA 37- NH Yamberê II: Área Institucional Ocupada no Movimento de Ocupações Ocorrido na cidade em 1998



Acervo Sehab – 1998

Segundo Queiroz:

Pela primeira vez nesses últimos anos, a administração conseguiu fazer algo que nunca fez antes, conseguiu unir totalmente o movimento em Diadema; o movimento aqui sempre foi regionalizado, então cada um trabalhava em sua região, um não interferia na região do outro. Mesmo o movimento de aluguel, que não era mais apenas um movimento de favela,

⁸ Detalhe interessante da ocupação: o campo de futebol foi integralmente preservado.

mas manteve essa característica regionalizada no município. Nesse período conseguiu-se fazer juntar o movimento dos quatro cantos da cidade.

Dessa forma, o período 1997-2000 significou para a política habitacional um retrocesso, dadas as crises constantes com os movimentos que começaram a surgir. A partir das ocupações o governo respondeu à situação extinguindo importantes e já históricas instâncias de participação, a exemplo, a partir de 1998, define a suspensão das reuniões do Fumapis.

Foi um período de retrocesso, de descontinuidade nas ações dos governos anteriores, de ausência de clareza das diretrizes e prioridade da política que se almejava efetivar. A cidade como um todo ficou prejudicada (...) sempre responsabilizando a gestão anterior pela falta de orçamento, praticamente não houve investimento na cidade (...) o Governo se distanciou do movimento organizado. (Santos)

As equipes de trabalho, já em 1997 diminuem radicalmente. Com a extinção dos contratos, reduzem-se ainda mais, e são mantidos apenas quatro arquitetos, três assistentes sociais e um engenheiro, somados aos vinte estagiários que continuaram. A gestão assumiu novamente uma postura mais centralizada nas decisões de caráter físico. O trabalho social passa a ser somente solicitado em caráter emergencial e assistencial. Em 1998, com a reforma administrativa realizada pelo governo, a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano é extinta sendo incorporada como Departamento à Secretaria de Obras.

Descreve Lobo:

Sob vários pontos de vista a habitação perde pontos relativos na priorização do investimento municipal, o que atinge também a urbanização de favelas no interior da política habitacional. Observa-se também uma redução global da capacidade de investimento da prefeitura. A Secretaria de Habitação é extinta, o que redundando em maior desestruturação dos serviços e num desmonte da estrutura administrativa.

No que se refere as Aeis 1, aprovadas no Plano Diretor de 1994 como áreas destinadas para habitação de interesse social, com a extinção do Programa de Apoio às Associações, a municipalidade passa a não ter mais controle sobre a destinação das áreas para o atendimento do déficit da cidade. A municipalidade deixou de verificar a eficácia do uso destas áreas e o atendimento às exigências da lei de cadastramento, resultando na migração de demanda de outras localidades vizinhas (principalmente da cidade de São Paulo), diminuindo ainda mais o potencial da cidade, já reduzido, devido a falta de espaço e recursos.

Quanto a outros projetos e ações que estavam em andamento na mudança de governo, a gestão 1997-2000 apresentou dificuldades operacionais e administrativas. Em relação ao loteamento Goro entregue, em 1996, para atender à demanda dos movimentos Oeste, Sul, Associação de Moradores Unidos da Leste (Amul), e da Norte e parcialmente destinado para demanda ainda moradora em alojamentos, ocorreu demora na implantação de infra-estrutura, estabelecendo-se uma parceria financeira para a realização das obras com as associações.

Para o empreendimento Júpiter, no qual até 1996 tinham sido entregues cem apartamentos, e permaneciam à espera de atendimento na área outras cem famílias. O governo, não manteve o investimento nas construções das moradias, ao contrário, adensou a área pulmão, com mais famílias removidas das ocupações para alojamentos.

Sobre a regularização dos cinco empreendimentos entregues entre 1995 e 1996, que são: Júpiter, Vinícius de Moraes, Yamberê, Ilhéus e Nova Conquista, o Departamento de Habitação não viabilizou as respectivas aprovações, impossibilitando a regularização fundiária e a transferência da propriedade aos beneficiários, compromisso este assumido em 1995 através do Fumapis.

Por outro lado, essa gestão viabilizou o atendimento de dois compromissos importantes assumidos através do Fumapis, em 1996. O primeiro foi o desembolso financeiro para parceria na construção das últimas 180 casas, em sistema de mutirão pela Associação de Construção Comunitária de Diadema. E o segundo, foi o atendimento na parceria no Empreendimento Sanko, na forma de implantação de infra-estrutura, mesmo que com dificuldades no cumprimento dos cronogramas.

FIGURA 38 - Associação de Construção Comunitária de Diadema – ACCD
Mutirão de Construção da Última Etapa de Obra do Jardim Alba



Acervo Sehab – 1998

No período, o governo realiza uma ação pontual e pouco planejada. Porém, pode-se dizer ainda que a prioridade para habitação do governo, 1997 a 2000, foi o Programa de Urbanização de Favelas.

As ações de urbanização ocorreram em 24 áreas de forma distribuída nas regiões sul, leste e oeste, respectivamente em nove, oito e núcleos habitacionais. Na região norte, ocorreu poucas intervenções, visto que, a maioria das áreas já se encontravam urbanizadas, salvo alguns núcleos com impedimento por pertencer a faixa não-edificante da imigrantes ou da Eletropaulo ou ainda residir em área que aguardam a remoção total por situação de risco geotécnico.

No período são contabilizados 204 núcleos de favela, já somadas as reocupações, sendo: 74 na região norte, 41 núcleos de favela na região sul, 43 núcleos de favela na região leste e 47 núcleos de favela na região sul da cidade.

Do orçamento utilizado para a área de habitação , 1997-200, foi quase que integralmente de recursos municipais, salvo o desembolso feito diretamente em

obras pela CDHU, no projeto Sanko. O governo também extinguiu as discussões e deliberações sobre OP municipal.

Foi o período de menor investimento, não só em habitação, mas também em outras áreas, havia um cenário político bastante adverso, governos Estadual e Federal de tendência neoliberal. O pouco investimento municipal neste período se deu tanto pela ausência de orçamento, quanto pela dificuldade e inoperância do governo em buscar outras fontes de recurso.(Santos)

Esse período, segundo classificação atribuída por um dos sujeitos das entrevistas foi denominado como o período “das escuras”, cujo governo atuou de forma amadora, por vezes, sensacionalista, no entanto sensível às questões sociais. Manifestava-se contrário às práticas neoliberais representadas pelos governos estadual e federal.

2.5 - QUINTO PERÍODO - DA RECONSTRUÇÃO - GOVERNO JOSÉ DE FILIPPI JUNIOR (2001-2008)

Em 2001, o PT retoma a administração municipal e entre as principais bandeiras da campanha é destacada a rearticulação das ações na área de habitação. Dentre as políticas sociais para a cidade a habitação é novamente indicada como uma das áreas de prioridades de governo.

A situação urbana do município é bastante diferente, há escassez de áreas livres. Há uma tendência, do governo, de priorizar canais para o desenvolvimento econômico e defesa e manutenção do meio ambiente, juntamente a com discussão sobre a necessidade habitacional.

Sobre a volta do governo petista o Queiroz relembra:

Foi uma administração que teve como característica a reconstrução porque encontrou a Prefeitura totalmente desestruturada. Na área da habitação, uma equipe que há cinco anos era referencia nacional, resumia-se a apenas sete ou oito funcionários, sem estrutura física nenhuma. Do ponto de vista administrativo, deixou de ser Secretaria de

Habitação. No período de 2001 a 2004, o montante de recurso destinado para a habitação foi contado, um montante de recurso insuficiente. Nós tínhamos a perspectiva de não ter investimento do Tesouro durante esses quatro anos. Pegamos um Departamento totalmente desestruturado. Mas, avalio que a participação das pessoas e a vontade que demonstraram de reconstruir a Secretaria, foi fundamental neste processo de retomada das ações.

Segundo Queiroz, o foco inicial do período foi o de resgatar os mutirões, reorganizar novamente a população, porém, afirma que o volume de problema, principalmente orçamentário, na administração, era grande, o que aumentava os desafios. Assim, iniciou-se um processo de busca de recurso no governo federal, contando com um ponto favorável, que foi a entrada do Governo Lula. Assim, investimentos do governo federal, voltados para habitação pelo começaram a se tornar mais volumosos.

De início, foram retomados os espaços de participação e deliberação da política habitacional. Foi recomposto o conselho do Fumapis e já no primeiro ano de governo, em agosto de 2001, foi realizado o 3º Encontro Municipal de Habitação, onde participaram aproximadamente 400 lideranças dos movimentos sociais e representantes dos núcleos.

O encontro teve por objetivo definir as linhas a serem adotadas na política habitacional naquele primeiro governo do período gestão 2001 a 2004. Assim os trabalhos no encontro ocorreram no sentido de discutir e deliberar sobre os seguintes eixos: inclusão na cidade legal, programas prioritários, critérios de atendimento e demanda, instâncias e fóruns de participação e novas perspectivas para o acesso à terra e à moradia. As deliberações foram registradas no caderno denominado *Diadema Política Habitacional, Novos rumos com participação popular-Gestão 2001-2004*. O encontro fazia parte das ações de Desenvolvimento Institucional propostas pelo município através do Programa Habitar Brasil-BID⁹.

⁹ As deliberações do 3º encontro integraram o PEMAS em cumprimento a uma das metas do subprograma de DI e o instituto Polis fez a publicação do resultado, coordenada por Renato Cymbalista.

Em 2001, o Município de Diadema foi contemplado no Programa do Governo Federal Habitar Brasil- BID- HBB¹⁰. As ações do HBB estavam divididas em dois subprograma: o Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) e o Subprograma de Urbanização de Assentamento Subnormal (UAS). Produtos DI foram: ações que auxiliaram na informatização da Secretaria de Habitação, na capacitação da equipe e na realização de estudos técnicos e o caderno que publica a política para o período 2001 a 2004.

FIGURA 39 - N H Vera Cruz:
Anterior ao Início da Urbanização



Fonte: Acervo Sehab- 2001

FIGURA 40 - NH Vera Cruz: Assembléia
de Adesão das Famílias ao Projeto



Fonte: Acervo Sehab- 2001

Dentre as ações do DI havia a etapa da confecção do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Sub-normais (Pemas), que se traduzia na elaboração, pela Sehab, de um diagnóstico sobre a situação habitacional no município.

O plano, além de apresentar a realidade habitacional da época, atribuía, entre os núcleos e favelas, com critérios objetivos, uma hierarquização de prioridade de intervenção. O primeiro núcleo classificado na hierarquização do Pemas seria contemplado com o repasse para intervenção através do Subprograma de Assentamentos Subnormais-UAS. Na época, classificou-se o núcleo Vera Cruz, cuja ação se estenderia até o córrego da Vila Poente.

¹⁰ Programa Habitar-Brasil: utiliza fontes de recursos Habitar-OGU, orçamento geral da união, e contrapartidas de estados e municípios, com possibilidades de canalização de recursos externos, a exemplo do Habitar Brasil-BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), com objetivo de melhorar as condições de qualidade habitacional das famílias em áreas degradadas.

No âmbito municipal, nas eleições de 2004, o prefeito é reeleito, tomando posse novamente em 2005. Não houve muitas mudanças na condução do governo, salvo algumas interferências novas devido à composição de partidos estabelecida para a disputa eleitoral.

No 4º Encontro de Habitação, realizado em 2005, com a participação de aproximadamente 500 lideranças de moradia da cidade, definiram-se os principais eixos da Política Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano para a gestão de 2005 a 2008. O conteúdo das deliberações subsidiaria a construção do Plano Municipal de Habitação e Plano de Metas para o período de 2006 a 2012.

FIGURA 41 - 3º Encontro de Habitação e Desenvolvimento Urbano



Acervo Sehab – 2001

FIGURA 42 - 4º Encontro de Habitação e Desenvolvimento Urbano



Acervo Sehab – 2005

No período compreendido entre 2001 e 2008, também ocorreram três Conferências das Cidades no município, fóruns de decisão da política urbana com participação, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Esses fóruns são convocados pelo Ministério das Cidades para a redação e acompanhamento da Política Nacional de Habitação e devem ocorrer nos âmbitos municipal, estadual e nacional, com a participação de cada ente na organização.

Na aprovação do Estatuto da Cidade, 2001, novas perspectivas e diretrizes são lançadas para os municípios desenharem suas políticas urbana e habitacional. No caso de Diadema, embora seu estatuto jurídico já estivesse adiantado com a criação das AEIS I e II, na revisão do Plano Diretor em 1994, e a lei para a outorga

da CDRU, desde 1985, os novos instrumentos criados pelo estatuto impulsionaram nova revisão do Plano Diretor e a criação da lei de regularização sustentável para os Núcleos Urbanizados e Conjuntos Habitacionais de Interesse Social, Lei municipal nº 2581, aprovada em 2006.

Com a revisão do Plano Diretor em 2002, lei complementar nº 161, a questão habitacional passa a incorporar o paradigma da sustentabilidade e do direito à cidade – grafando-se áreas para proteção ambiental, diminuindo o potencial de implantação de novas AEIS.

Quanto à estrutura interna do Departamento, embora as dificuldades financeiras, de forma gradativa, já desde 2001, havia se iniciado a recomposição das equipes técnicas e da capacidade administrativa, com o aumento do número de profissionais. Em 2005, a política habitacional passa a ser gerida por uma Secretaria de Habitação, embora a política de Desenvolvimento Urbano tenha permanecido ligada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e, por último, transferida para a Secretaria de Obras.

Com a retomada da Secretaria de Habitação, retoma-se a antiga estrutura administrativa com dois Departamentos: um de Planejamento Habitacional e outro de Trabalho Social. Atualmente, 2008, a secretaria conta com um quadro de doze assistentes sociais, dois engenheiros, cinco arquitetos e trinta estagiários das respectivas formação e com uma melhora significativa de espaço físico.

Sobre a organização das equipes na Sehab Queiroz, comenta que, principalmente de 1989 até os dias atuais, a forma de trabalho privilegia a relação multidisciplinar numa ação de trabalho integrada. Destaca a presença e importância de cada área do conhecimento: os técnicos do social, da área de arquitetura e engenharia e do direito. Entende que a relação multidisciplinar potencializa as ações, sendo o caminho mais correto, além de imprimir uma característica às pessoas onde num espírito de equipe é muito difícil que não se disponham a “fazer”.

As obras por mutirão diminuíram consideravelmente, devido a um refluxo na participação. Segundo o resultado de várias avaliações já debatidas em equipe e até com o movimento, há diferentes interpretações sobre os motivos, dentre os

levantados: trata-se de outro momento do movimento de habitação na cidade- mais orgânico; há diferenciada demanda de obras no estágio atual das urbanizações - mais complexas e uma possível falta de estímulo à participação ou desmobilização de algumas lideranças.

Assim, foram observadas obras predominantemente executadas por empreiteiras licitadas, seguida pelas realizadas por mão de obra direta. As obras por autogestão em núcleo habitacional mantiveram-se suspensas salvo a experiência-piloto ainda em andamento do Programa de Revitalização das Unidades Habitacionais e Requalificação do espaço na Vila Olinda. O motivo a quase inexistência de áreas públicas a serem urbanizadas, uma das condições jurídicas para o convênio por autogestão.

Os padrões para urbanização, por sua vez, foram mantidos, ou seja, minimamente preservar os 42m², salvo algumas áreas extremamente adensadas e com nível alto de consolidação (construções em alvenaria), locais em que podem ser aplicados padrões específicos, havendo “casos” de urbanização com lote mínimo de aproximadamente 30m², a exemplo: Jardim Marilene e Vila Popular. Glebas de propriedade particular, mais consolidadas, precariamente, devido à demora da chegada do processo de urbanização.

Nesse período, há um importante estímulo à retomada do processo de regularização fundiária, com maior estruturação do setor e incremento da equipe especializada na área. A equipe de regularização começa a tratar, também, do aspecto da aprovação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social do município, obtendo sucesso em várias situações, como exemplo: no Jardim das Praias e no loteamento Ipoá. Como já citado, é aprovada a lei para regularização dos planos de urbanização, e há, também, um acompanhamento técnico e político, por parte de representantes da secretaria, nas discussões regionais, estaduais ou, ainda, nas federais, que tratam, neste momento, da alteração de leis como a federal 6766/79, que trata de parâmetros para a aprovação de loteamentos; a legislação específica para projetos de compensação e recuperação ambiental na bacia da billings, além de outras.

Santos destaca:

É nesse período (2005) que a Secretaria de Habitação incorpora a DRF. Com isso, o quadro técnico e equipamentos ficam mais próximos da necessidade para que as ações de regularização fundiária sejam mais qualificadas (...) houve um maior investimento municipal para o Programa de Regularização Fundiária: ampliação da equipe técnica (incorporação de um Procurador - 2003) e de equipamentos, instalações físicas adequadas, definição de procedimentos administrativos, bem como aumento de recursos (em parte destinados pelo Governo Federal), demonstrando que as gestões, neste período, buscaram fazer a sua parte para que as ações de regularização fundiária tivessem um resultado mais efetivo e abrangente.

FIGURA 43 - Reunião de Orientação Sobre o Título com Futuros Proprietários do Conjunto Júpiter



Fonte: Acervo Sehab- 2003

FIGURA 44 - Desapropriação da Área e Aprovação do Projeto do Conjunto Habitacional Jardim Nordeste



Fonte: Acervo Sehab- 2004

Quanto a novos instrumentos legais, instituídos no período, de apoio à regularização fundiária, como avanços que podemos destacar:

- na instância municipal, a aprovação da lei de regularização fundiária sustentável, Lei municipal nº 2581 de 2006, que objetiva criar instância e parâmetros municipais diferenciados para efetivar regularização fundiária em Eheis e em planos de urbanização em Aeis;

- na instância estadual, em 2006, foi a aprovação, pela Assembléia Legislativa, da revogação do Artigo 180 da Legislação Estadual, autorizando agora os municípios a legislar sobre a regularização das ocupações em área institucionais e áreas verdes de loteamento ocupadas.

Tais instrumentos são de fundamentais para promover a regularização fundiária de loteamentos públicos e particulares.

Santos, em seu relato, avalia que a criação do Ministério das Cidades, a aprovação do Estatuto da Cidade e outras alterações na legislação federal e estadual contribuiu decisivamente para efetivar ações de atendimento da demanda por moradia, principalmente de regularização fundiária, na medida em que reconhecem e legitimam a autonomia do município na gestão de seu território.

Quanto à regularização, no 4º Encontro Municipal de Habitação, como forma de gerar recursos para o Fumapis, foram definidos estudos para consolidar a possibilidade de alienação, ou seja a venda, do lote em áreas públicas já urbanizadas, como uma alternativa ao título de concessão, podendo, manifestado o desejo do morador transformar-se em título de propriedade. Para tanto, ainda é preciso avançar as discussões da aprovação e registro dos planos de urbanização e dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (Eheis).

Assim, devido aos impasses sobre a oferta do novo título, a alienação, no ano de 2004, foi aprovada nova lei de CDRU sob o nº 2549 que beneficia mais seis áreas, nas quais foram entregues 188 títulos, como forma de segurança na posse para os moradores.

Santos faz a seguinte ponderação:

Não podemos deixar de considerar, também, que ainda existe muita resistência de setores da sociedade em alterar e em outros casos efetivar as novas leis aprovadas pelos governos Federal, Estadual e Municipal, que tratam especificamente de regularização fundiária e buscam reconhecer as peculiaridades dos loteamentos e assentamentos informais, legitimar a autonomia do município na gestão de seu território e principalmente “garantir” que a terra urbana cumpra sua função social.

Queiroz apresenta outra dificuldade concreta, quando coloca que o município está ainda aprendendo com o tema fundiário, e avalia que mesmo tendo se antecipado, criando mecanismos como a Lei de Regularização Fundiária, “encontre-se” numa fase de compreender como funciona a estrutura cartorária, a questão legalista e “engessada” dos cartórios mediante temas de regularização fundiária, principalmente em área de interesse social.

Outro desafio no âmbito municipal é a discussão e reavaliação sobre o uso das áreas públicas urbanizadas, que carecem de novas regras de procedimento e gestão para atuação do município frente a problemas atuais, como: apropriação pelo mercado imobiliário do comércio de venda e aluguel de unidades habitacionais; a construção indiscriminada do terceiro pavimento; o uso indevido por parte de moradores desvirtuando o objetivo social, além de outras questões levantadas e diagnosticadas.

Entre 2005 e 2006, são criados, por autorização legislativa, três importantes instrumentos para a política habitacional da cidade: o Programa Auxílio Moradia, Lei nº 2.429, de 09 de setembro de 2005, alterada pela 2.656 em 28 de agosto de 2007, o Programa Tá Bonito, sob Lei nº 2.526, de 19 de junho de 2006 e a lei nº 2.522, 19/06/2006, que trata de diretrizes para financiamento em EHEIS municipais, e dispõe sobre retorno de investimentos subsidiados pelo município ao Fumapis.

O Programa de Transferência de Renda- Modalidade Auxílio-Moradia, pela Secretaria de Habitação viabiliza a remoção de famílias de áreas de risco e para liberação de obras de urbanização e por meio da Secretaria de Ação Social e Cidadania são atendidas outras situações de vulnerabilidade social, mediante o pagamento de um aluguel mensal entre R\$ 260,00 e R\$ 300,00, respeitando a escolha do beneficiário no que se refere ao local e tipo de moradia. O Programa apresenta-se como uma inovação, na área habitacional, já adotado por outras cidades. Significa um avanço, pois surge como uma alternativa aos antigos alojamentos espaços muito pequenos, em média 20m² por família, os quais, passado curto período desde sua implantação, apresentavam condições bastante inadequadas de moradia e convivência.

A Lei de Diretrizes para Financiamento em Ehis tem por objetivo permitir à Secretaria de Habitação recuperar investimentos municipais, e retornar gastos nos empreendimentos, ao Fumapis, por meio de subsídio às famílias. Porém, mesmo havendo amplo apoio do movimento e objeto de deliberação no IV Encontro de Habitação, como fator de geração de recursos ao fundo, por dificuldades operacionais e administrativas, até o período estudado, não foram concretizados mecanismos para a cobrança.

O Programa Tá Bonito tem como objetivo revitalizar as áreas já urbanizadas, melhorando a habitabilidade das unidades habitacionais e as condições do espaço urbano. O programa significou uma gradual retomada da preocupação com a dinâmica da auto-construção, com a aceleração do processo de verticalização nos núcleos habitacionais- o fenômeno da “terceira laje” e ocupação intensiva do lote.

FIGURA 45 - NH Vila Olinda: Programa Tá Bonito



Fonte: Acervo Sehab- 2006

FIGURA 46 - NH Vila Olinda: Programa Tá Bonito



Fonte: Acervo Sehab- 2006

Nesse período, o Programa de Pós Urbanização teve que redimensionar suas atribuições. Além das ações de acompanhamento e manutenção dos núcleos já urbanizados, deu início a ações de preparação à convivência em condomínio. Isso porque, diferentemente de períodos anteriores, começaram a ser construídos na

cidade vários empreendimentos habitacionais verticalizados para a demanda removida das áreas de favela.¹¹

Como estímulo à participação e organização, no período 2001-2008 foram intensificadas as ações, e organizados dois Encontros Municipais de Habitação e Desenvolvimento Urbano e três Encontros das Cidades; realizadas as eleições sistemáticas do Conselho do Fumapis e reinstituída a rotina mensal de reuniões; mantidas as atividades de estímulo à organização de comissões e associações; retomada a interlocução com o Movimento de Luta por Moradia; e anualmente realizadas as plenárias do OP.

FIGURA 47 - Vista Área do Bairro Serraria



- 1- Conjunto Júpiter (PMD);
- 2- Conjunto PAR (CEF);
- 3 - Núcleo Habitacional Piratininga (Parcialmente Urbanizado);
- 4 - EHEIS Implantado pela Associação de Luta por Moradia da Região Oeste.

Fonte: Acervo Sehab- 2006

É importante ressaltar que as eleições de Conselhos de Direitos e Defesa das Políticas Sociais, em Diadema, são muito disputadas, como no caso das eleições para o conselho do Fumapis. Uma característica marcante do Fumapis é que seus participantes se apropriam do espaço discutindo políticas de interesse coletivo,

¹¹ Para os condomínios verticalizados cujas famílias removidas sofrem impacto pela pequena capacidade de endividamento, a equipe do trabalho social da Sehab avalia que o sistema de condomínio deve receber subsidio e apoio do poder público até ocorrerem resposta das políticas de emprego e renda.

raramente particularizando a representação para esta ou aquela associação ou entidade.

No período, observa-se maior “ocupação de espaço” pelas associações ligadas à “demanda de aluguel” e a procura de soluções de desadensamento para ocupações recentes ou mais antigas que não puderam ser objeto de intervenção anterior, o que dá uma vida mais ativa para as comissões internas destes locais em comparação com aquelas de urbanização mais antiga. São exemplos os fóruns do OP e os Encontros de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Segundo Queiroz:

Foi muito importante a organização dos Encontros de Habitação, onde foram deliberadas propostas muito claras para construção de futuro e não visando apenas o imediato; e também, a organização das três Conferências da Cidade nesses dois períodos, pois acabaram estabelecendo uma reorganização muito grande da temática habitação dentro de assuntos estratégicos e conjunturais. Temas novos que eu acho que passaram a ser um desafio para a equipe da Secretaria. A exemplo a discussão sobre o financiamento para a área.

No período de 2001 a 2008, a Sehab manteve o direcionamento destacado ao Programa de Urbanização de Favelas, mas diante da conjuntura apresentada pela cidade, com a falta de terra para atender uma demanda crescente e problemas orçamentários há um impacto direto no financiamento de novas moradias, assim, o município foi impulsionado a buscar e efetivar parcerias com os governos Estadual e Federal.

Após período de retrocesso, a política habitacional é retomada num contexto de maiores dificuldades orçamentárias do que as observadas no período 93-96. No âmbito da política habitacional a urbanização de favelas segue como prioridade, observando-se um maior grau de investimento público externo no setor, principalmente com a estruturação do Ministério das Cidades após 2003, sendo também significativos aportes do CDHU.(LOBO)

Em 08 de julho de 2008, sob a Lei Complementar nº 273, foi aprovada a nova revisão do Plano Diretor que teve a preocupação principal de induzir o desenvolvimento econômico da cidade. No entanto, ainda permanece destaque para a área habitacional, pois estabelece estímulos a verticalização nos corredores e região central; novamente grafa AEIS 1 atendendo em 50% a solicitação do movimento de moradia; e grafa todos os núcleos habitacionais urbanizados em área pública como áreas de preempção, ou seja, áreas cuja venda deve ser inicialmente oferecida à prefeitura para facilitar a consecução de uma possível intermediação de compras e venda nos núcleos via Fumapis.

O sentido não é o “controle” mas o de minimizar o déficit habitacional da cidade, propondo que, como forma de alternativa aos loteamentos novos, possa ser criado um estoque de moradias acompanhando a movimentação natural das famílias, sem maior adensamento da cidade.

Referente ao Programa de Apoio às Associações de Luta por Moradia, embora o programa não tenha sido reestruturado com equipe específica, através do Fumapis é retomada a relação com as associações de luta por moradia, cujo fruto se expressa na efetivação de vários convênios de parceria. Parcerias com CDHU e CEF viabilizam soluções para parte da demanda das associações, e a nova revisão do Plano Diretor define que a prefeitura fica responsável pela criação de equipe de apoio às Associações de Luta por Moradia.

É importante destacar que, desde a criação do Programa de Urbanização, em 1983, até o início deste último período, as verbas destinadas para a sua consecução são quase que integralmente de recursos municipais. A partir de então, a contribuição de outras instâncias aumenta de forma representativa. Isto ocorre em função de uma importante mudança do direcionamento dos programas no nível federal, e também novas proposituras a nível estadual, que pela primeira vez ofereceu a Diadema a parceria para atendimento a demanda de favela.

Nesse convênio com o Estado, foram removidas 420 famílias, e por consequência beneficiadas as urbanizações de 05 cinco favelas do município: a Kronas, a Beira-rio, a Inverno e Verão, o Novo Habitat e o Yamberê II e no aspecto fundiário beneficiadas as área da Sanko e Morro do Samba, além de ser realizado o

sorteio de outros 380 apartamentos para demanda aluguel, num processo onde participaram cerca de 15.000 inscritos.

Também em convênio firmado entre o governo estadual e a Secretaria de Obra de Diadema foram construídos três piscinões na cidade. Essas obras, juntamente com outras abaixo listadas, diminuiram radicalmente as enchentes e desmoronamentos que, nos períodos de chuvas, aconteciam em vários pontos da cidade.

Colaboraram na diminuição de ocorrências: o saneamento em quase 100% dos núcleos, em parceria com a Saned; o investimento do município na construção de muros de arrimo, executados principalmente no governo de 1993 a 1996, em áreas com risco geotécnico por desmoronamento; várias intervenções com grandes obras da canalização de córrego; a obra do coletor tronco, no bairro Eldorado; enfim, o processo contínuo de urbanização ao longo dos anos.

Com o governo federal, por meio do Programa de Subsídio Habitacional (PSH)¹² retornou ao município parte de investimentos feitos no período de 1994 a 1996 para a implantação de 850 unidades habitacionais, onde foram beneficiadas as famílias dos loteamentos Jardim das Praias, Nova Conquista, Ilhéus, Ypoá, Vinícius de Moraes e as primeiras cem famílias do Júpiter. Com o subsídio as famílias quitaram ou diminuiram a dívida que tinham para com o Fundo Municipal de Habitação.

Também pelo PSH, foi conquistado o subsídio para a construção de 208 novas unidades habitacionais, beneficiando o Jardim Yamberê II, com 32, e o Conjunto Habitacional Júpiter, com 176, além da revitalização do Núcleo Habitacional Morro do Samba que beneficiará 416 famílias. Pelo Programa Morar Melhor¹³ foram liberados recursos para a construção de 46 de casas sobrepostas

¹² Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH): o programa objetiva oferecer acesso a moradia adequada por intermédio de concessão de subsídios destinados diretamente à complementação do preço de compra e venda ou construção das unidades habitacionais.

¹³ Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (antigo Morar Melhor): para instancias governamentais, e população com renda mensal de até três SM. Objetivando a melhora das condições de habitabilidade da população residente em assentamentos precários, mediante sua urbanização.

(assobradadas) no Núcleo Habitacional Yamberê II e para construção de 40 apartamentos do Conjunto Júpiter.

Com o Programa Habitar Brasil-BID, o governo subsidiou a construção de 104 unidades habitacionais e 51 embriões, e assumirá os custos de infra estrutura para urbanização do Núcleo Habitacional Vera Cruz.

Em convênio firmado através da Resolução 460 do Fundo Curador da Caixa Econômica Federal possibilitou-se a reforma e melhoria, por meio do Programa Tá Bonito, de 60 unidades habitacionais pertencentes ao Núcleo Habitacional Vila Olinda.

E finalmente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) cujo contrato de parceria, com o governo federal, assinado em 2007, visa o atendimento de aproximadamente 3000 famílias, com ação em urbanização de assentamento precário e saneamento em mananciais. Núcleo Habitacional Naval, as obras já iniciadas vão beneficiar com urbanização 324 famílias e com obra de requalificação das unidades outras 213 famílias, além de propiciar a entrega de um Centro de Integração Social (CIS), na área de intervenção, e uma escola municipal para o entorno do bairro.

Na região de mananciais, ainda estão sendo aguardados os trâmites para aprovação do projeto onde se prevê o atendimento de aproximadamente 1800 famílias residentes em um complexo que envolve três núcleos habitacionais, com obras de urbanização, saneamento e recuperação ambiental.

É importante lembrar que estes financiamentos contam com contrapartida financeira da prefeitura, em geral de 20% do investimento total, a depender do programa. É solicitada, sem exceção, a contrapartida em pessoal para acompanhar scalarizar as obras e desenvolver o trabalho social, no sentido de efetivar a participação e estimular ações de geração de emprego e renda e de educação sanitária e ambiental.

Sobre a questão de financiamentos externos ao município, Queiroz aponta um problema importante, que se encontra na dificuldade operacional dos municípios de efetuar uma ação programada no que diz respeito a elaboração de projetos

habitacionais, seja pela falta de orçamento ou pela realidade dinâmica dos locais que inviabiliza, rapidamente, a implantação dos projetos confeccionados. Fato recorrente é que, no ato da solicitação de recursos, por vezes, há dificuldades na habilitação, dado o prazo a ser transcorrido entre a contratação e execução de diagnóstico e projetos mais detalhados.

FIGURA 48 - Conjunto Habitacional Jupiter
Remoção Acompanhada pela Sehab



Fonte: Acervo Sehab- 2004

FIGURA 49 - Jupiter- Construção de Prédios e Desmanche dos Alojamentos



Fonte: Acervo Sehab- 2006

Neste período de 2001 a 2008, na área de habitação, a prioridade das intervenções manteve-se direcionada ao Programa de Urbanização de Favelas, embora as ações de regularização fundiária e o Programa Ta Bonito tenham ganhado maior ênfase na construção de alternativas.

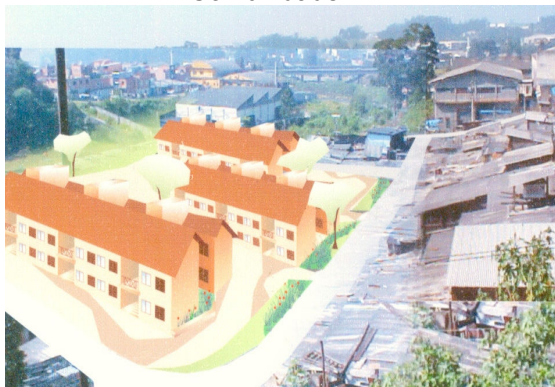
Por meio do Programa de Urbanização de Favelas, foram acompanhadas intervenções em 48 áreas, distribuídas nas regiões norte(10), sul(17), leste(11) e oeste(10). No período, são contabilizados 207 núcleos de habitacionais, sendo: 75 núcleos na região norte, 41 núcleos na região sul, 43 núcleos na leste e 48 núcleos na região oeste da cidade. Atualmente, 161 núcleos já se encontram urbanizados, oito aguardam remoção por estarem em área de risco e no restante, em geral, há um estágio avançado de urbanização. Para atender às urbanizações e situações de risco 310 famílias são atendidas pelo Programa Auxílio Moradia, no aguardo de sua moradia definitiva.

Queiroz faz uma breve reflexão sobre o período:

Período de reconstruir de restabelecer de novo parcerias, trazer o movimento para trabalhar junto com a Secretaria. Então esse dois

períodos foram períodos nos quais buscou-se recursos fora. Tivemos muito retorno de projetos e investimentos na cidade. O Governo do Estado também abriu esse paralelo, também investiu muito em habitação na cidade. O trabalho dos técnicos da Sehab que foi desenvolvido junto com os técnicos da CDHU foi importante, romperam-se alguns preconceitos. Fizemos um trabalho com vontade política. Então esses últimos períodos de 2001 a 2008 foram muito positivos com relação, principalmente ao Governo Federal, mas também com relação ao Estado.

FIGURA 50 - NH Yamberê II- Projeção das Casas para Discussão com a Comunidade



Acervo Sehab – 2004

FIGURA 51 - NH Yamberê II- Unidades Sobrepostas em Construção



Acervo Sehab – 2006

Capítulo 3

O PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM DIADEMA

UMA POLÍTICA SOCIAL DE DIREITOS?

(...) aqui em Diadema trabalhamos assim, particularmente, entendo que as pessoas que são atendidas parecem que têm uma sensação muito positiva, uma avaliação muito positiva, porque o método de urbanização aqui não é excludente, mas é de preservar da melhor forma as pessoas no seu hábitat, proporcionar o menor impacto possível, isso só é possível se a gente não usar o poder, diferente do ideal trabalhar para o possível.

(QUEIROZ, JOSEMUNDO: 2008)

Neste capítulo, a proposta é identificar avanços e retrocessos da ação pública municipal na democratização do acesso à moradia, tendo como base o resgate de elementos da conjuntura e da forma de conduzir o programa em cada período analisado. A partir de dois eixos de análise - gestão da política e controle social - identificaram-se aspectos determinantes e fundamentais para o estudo do Programa de Urbanização de Favelas no Município de Diadema.

O eixo da gestão da política foi estruturado na abordagem dos aspectos operativos, normativos e organizacionais. **Instrumentos operativos:** o como fazer, a forma de planejar e executar, os padrões e projetos; **Instrumentos normativos:** leis e normas; e os **Instrumentos organizacionais:** recursos materiais e financeiros e a forma de organizar a ação.

Como analisam alguns autores, com o processo de reforma do Estado, há um aumento na responsabilidade local sobre as questões sociais emergentes e urgentes. Como resposta às mudanças, é necessário incrementar formas de gestão diferenciadas, que atendam a localidade.

Nesta linha de pensamento podemos aqui travar um paralelo entre os eixos de análise entendendo-se que na relação entre direitos e deveres para a construção de uma gestão de política pública que vise atender o interesse das maiorias está implícito o exercício do controle social.

Pensar numa política pública significa pensar em como e porquê fazer.

A 'participação' enquanto espaço de controle social trata-se de instrumento de influência nas ações do Estado pela sociedade, um espaço político, revela-se como possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública. (TEIXEIRA, 2001:38)

No campo da política social significa trazer assuntos ligados ao bem estar social, objeto da ação da política pública.

Raichelis (2000:273), tratando dos fóruns de participação quando criados e impulsionados pela sociedade civil, numa resposta ao novo contexto societário, conclui:

Trata-se de penetrar na institucionalidade estatal para inscrever conquistas e direitos e interferir na própria definição e gestão das políticas sociais e redimensionar, ao mesmo tempo, o padrão de regulação das relações entre Estado e sociedade civil.

Estando em discussão a política de urbanização de favelas do Município de Diadema, faz-se necessário, inicialmente, estabelecer algumas ponderações sobre a política social para habitação. O destaque a ser feito é sobre o papel atribuído ao Estado, já que a maior parte da demanda por moradia necessita de subsídio.

Outro destaque fundamenta-se na função dos municípios, que hoje se tornam protagonistas da rearticulação do território, em atendimento à premente necessidade de melhorias no acesso ao saneamento e demais infra-estrutura e aos serviços sociais, como a saúde, a educação e outros. A urbanização de favelas interfere no espaço urbano constituído historicamente, estabelecendo padrões diferenciados para esse processo.

Assim, sabe-se que são formuladas críticas por alguns urbanistas, sejam negativas, interpretando a urbanização como intervenção localizada no meio urbano, que pode funcionar como fator na consumação da segregação e exclusão social estabelecida para as classes de menor renda; sejam positivas, no sentido de que a

apropriação do território trata de uma cultura em discussão, compreendendo-se o atendimento, com o espaço mínimo necessário e satisfatório, ao cumprimento do direito, que pode ser analisado como um passo em direção à reforma, tão importante nas grandes metrópoles, uma contracultura do latifúndio e da distribuição injusta.

Lobo faz interessante retrospectiva sobre o Programa de Urbanização de Favelas em Diadema. Ao mesmo tempo em que simboliza sua visão sobre a ação, numa rápida nota, nos ajuda a entender de forma bastante acessível a riqueza desse processo, abrindo canal para a análise a seguir:

A meu juízo, o traço mais significativo do “Programa de Urbanização de Favelas” é o caráter massivo que lhe foi dado desde o início, a intencionalidade expressa de atender o maior número de pessoas possível, estar aberto a atuar no atendimento do universo da demanda, sem recortes a priori. Esta nota é importante porque é distintiva de uma postura nova naqueles anos iniciais da década de 1980. A rigor, eram quase inexistentes os exemplos de ações construtivas, do poder público em geral, no interior das favelas. As que existiam eram absolutamente pontuais e episódicas. A regra era a ação repressiva, o considerar a favela como “anomalia” a ser extirpada do tecido urbano [...] Este é o programa que guarda uma relação de continuidade mais caracterizada. De uma forma ou de outra, esteve presente nas diferentes etapas – gestões administrativas ao longo do período, sempre ocupando papel de relevo na consecução da política habitacional. Podemos dizer que o Programa de Urbanização de Favelas vertebrou a política habitacional, dela derivando outras ações e iniciativas em direção a outros programas afetos à questão habitacional, com vistas a respostas a outras questões que não a urbanização das favelas [...] interessante ressaltar que ao longo deste período, o modus operandi padrão não se altera [...] A urbanização foi sendo apropriada pela população como uma conquista, algo positivo a ser perseguido, um novo patamar de estar na cidade [...] Do ponto de vista da população, a própria existência do programa era visivelmente sentida como uma conquista, um ponto de apoio para alavancar melhorias e transformações nas favelas. O nível de

mobilização e organização popular que se consolidara em torno do programa foi importante para garantir que não houvesse interrupção na sua condução com a mudança de órgão responsável pela sua gestão. Até onde estou informado, as mudanças reais do ponto de vista do “projeto urbanístico” não foram substantivas, até porque o “jeito de trabalhar” já vinha se consolidando e a população já vinha se acostumando a um novo padrão de atendimento.

Feita a introdução ao debate, para dar início à organização dos elementos, procuramos elaborar um panorama que auxiliasse a reflexão conjunta, ilustrando as diferenças e semelhanças relativas a cada período, dentre os cinco relacionados ao estudo, num movimento de resgate e discussão.

Assim, como pano de fundo e facilitador da interpretação dos dados, foram construídos alguns quadros, gráficos e tabelas, divididos em dois blocos subseqüentes relativos aos dois eixos de análise: gestão da política e controle social.

3.1 EIXO GESTÃO DA POLÍTICA

O primeiro bloco refere-se ao **eixo de gestão da política** em que são analisados os resultados das ações vinculados ao modo peculiar de cada governo operar a política para a área de urbanização de favela. As reflexões serão iniciadas a partir do quadro, porém, propomos a construção de outros elementos que permitam comparar dados e resultados, visto que esse eixo sugere que se perceba a eficácia da ação.

A seguir, apresentamos o Quadro 1, cujo objetivo é levantar os elementos que caracterizam a construção do programa em cada período, destacando os fatores que simbolizam os avanços e possíveis retrocessos da ação.

QUADRO 1 – Eixo Gestão da Política

	INSTRUMENTOS NORMATIVOS: Padrões/Parâmetros	INSTRUMENTOS ORGANIZACIONAIS: Recursos Humanos e Estrutura	INSTRUMENTOS OPERATIVOS: Forma de Planejar, Fluxos e Procedimentos
1º Período Experimental (1983 -1988)	- Não há formalização legal do programa de urbanização	- Pequena equipe multidisciplinar (menos de dez componentes)	- Equipe e população participam do projeto e execução de lote em mutirão
	- Lei CDRU - 90 anos - para segurança na posse	- Equipamentos, na maioria, do Departamento de Obras	- Fornecimento de material para infra-estrutura e casas reconstruídas pelos moradores
	- Prohab - Apoio à autoconstrução (obra > 70m²)	- O serviço respondia ao Departamento de Planejamento e, posteriormente, foi transferido para a Promoção Humana	- Critério: área pública, maior alcance x menor custo
	- Lote - 42m², com recuo - 1m e 1º e 2º pavimentos		
	- Vielas de 4m - por exigência das companhias de luz e água		
2º Período Do Amadurecimento - (1989 - 1992)	- Mantém-se os mesmos padrões para urbanização	- Pequeno aumento da equipe (10 a 15 componentes) e muitos equipamentos ligados ao Departamento de Obras	Mantém-se os procedimentos básicos e:
	- Para loteamentos de interesse social - lote médio de 50 m²	- O Serviço de Urbanização de Favelas retorna ao Departamento de Planejamento, inserido na recém-criada Divisão de Habitação	- Inicia-se a execução de obras em áreas particulares, intermediando negociações com proprietários
	- Criação do Fundo Municipal de Habitação (Fumapis)		- Aquisição de terras para provisão habitacional
	- Capítulo da Política Urbana na – CF de 1988		- Convênio com a Associação de Construção
			- Estimula à criação das associações regionais e à participação em movimentos de maior âmbito
3º Período Da consolidação (1993 - 1996)	- Mantém-se os mesmos padrões para urbanização	- Grande aumento de equipe multidisciplinar (mais de 40 pessoas)	Mantém-se os procedimentos básicos e:
	- Luos regulamenta padrões e lote menor que 42m² para área consolidada	- Contratos terceirizados e algumas obras com empreiteiras	- Convênio com cinco associações: autogestão
	- Plano Diretor cria Aeis I e II e outros instrumentos de política urbana	- Criação da Secretaria de Habitação	- Convênios com ACCMCD, ACCD e Sanko
	- São introduzidas experiências em autogestão popular na construção de moradias e urbanização		- Criação do Programa Pós URB
			- Planejamento das Ações com equipe e realização do Primeiro Encontro de Habitação, participação no Orçamento Participativo (OP)
4º Período De Retrocessos (1997 - 2000)	- Mantém-se os mesmos padrões para urbanização	- Diminui radicalmente a equipe (menos de dez componentes)	Mantém-se os procedimentos básicos e:
	- Revisão do Plano Diretor	- Equipamentos precários ligados a obras	- Suspendem convênios e autogestões, salvo ACCD e Sanko
	- Áreas muito adensadas e com muitas alvenarias foram consolidadas com melhorias	- Extinção da Secretaria e o Departamento de Habitação é incorporado ao de Obras	- Suspendem a segunda etapa do Conjunto Júpiter
		- Obras, na maioria, realizadas por administração direta	- Suspendem OP, reuniões do Fumapis e o planejamento das ações com a equipe num estímulo a microações
5º Período Da Reconstrução (2001 - 2008)	- Mantém-se os mesmos padrões para urbanização	- Readequação da equipe, incluindo a de regularização fundiária (mais de 60 componentes)	Mantém-se os procedimentos básicos e:
	- Revisão do Plano Diretor	- Aquisição de equipamentos de informática, carros, etc.	- Ação-piloto do Programa Tá Bonito
	- Leis: auxílio-moradia, regularização, Tá Bonito e financiamento	- Terceiriza alguns contratos de urbanização e trabalho social	- Gestão do Plano de Regularização Fundiária em Aeis/HEIS
	- Plano Diretor		- Plano Diretor prevê parceria com associações no atendimento da demanda dos núcleos – zero a três SM com subsídio da prefeitura

Em Diadema, a chegada ao poder, no ano de 1983, de um partido popular e progressista, tornou-se um marco e um desafio para a cidade, pois simbolizava a esperança de estabelecer-se como diferencial a um sistema falido de nação, em que a inflação galopava na marca de 200%, e as manifestações por emprego e salários eram freqüentes e de muito destaque na região do ABC, comandadas pelo sindicato dos metalúrgicos. E assim, numa cidade deste mesmo ABC, ocupa o poder um operário - o prefeito eleito Gilson Menezes.

Havia, conforme relatos, a urgência de uma intervenção em relação às problemáticas sociais da cidade, além de uma mistura de papéis de partido e governo, em que parte dos técnicos e do corpo de coordenação desenvolviam as atividades como se fossem militantes do partido dentro da Administração.

De 1983 a 1988, transcorrem situações de conjuntura nacional que impulsionam por várias vezes a articulação das bases do PT: grandes greves, o movimento das Diretas Já, as eleições indiretas, o Plano Bresser e a intensa discussão em torno da CF de 1988.

Além da ausência de uma política econômica de enfrentamento da crise, no que se refere à habitação, não haviam fundos destinados aos programas voltados às favelas, que começavam a ser desenvolvidos pelos municípios ainda entendidos como ações irregulares tanto no âmbito federal quanto no estadual. O que havia à época era o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que, por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1966, financiava casa própria com o capital gerado pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), porém, com programas distantes da intervenção em favelas. Em 1986, esse sistema de habitação veio à falência, motivada pela diminuição do capital causada pelo aumento do desemprego e da inadimplência e o BNH foi extinto.

Assim, em meio a essa crise econômica e de política para a área habitacional, o Programa de Urbanização teve que ser concebido contando apenas com recursos do município, insuficientes perante a necessidade e a urgência de também investir nas outras políticas sociais.

Pode-se observar, pelos quadros e relatos, que o desafio foi grande, visto que a cidade já chegava à marca de aproximadamente 80 mil habitantes. em 128 favelas. Essa situação levou à definição de menores padrões, ora condicionados pela escassez de recursos, em que se priorizou o atendimento às condições básicas, como a execução de linhas de drenagem, a captação de águas e esgoto e a chegada regular de água e luz, ora condicionados por padrões mínimos exigidos pelas empresas de água e luz, que tinham um papel fundamental para a efetivação do processo de urbanização. Os padrões definidos, no princípio, foram os lotes mínimos de 42 m² e as vielas com largura mínima de 4 m, segundo Lobo, "*padrão necessário para atacar o problema em sua escala, minimizando as remoções*".

Há mais duas questões a serem destacadas, neste período de concepção do programa. A primeira foi a fundamental importância na organização da pequena, mas, segundo Lobo, "*envolvida e eficaz*" equipe da época para o acompanhamento das ações e o impulso à participação popular. A segunda refere-se à acertada decisão da segurança na posse, que ocorreu com a aprovação da primeira Lei de Concessão, em 1985, o que auxiliou no trabalho de "convencimento da população moradora" e credibilidade da proposta, já que não havia até então nenhuma previsão legal para o programa, conforme relatos de Lobo e Scarambone, que participaram da equipe naquele período.

A receita utilizada englobava a vontade do governo e da população; a organização da comunidade; a prioridade para a ação coletiva; o crescimento da ação em mutirão; a execução da infra-estrutura e saneamento, atribuindo-se a construção da unidade habitacional à responsabilidade dos moradores; e o estabelecimento de pacto com os habitantes e lideranças da área. O pacto foi feito e a ação projetada na quase totalidade das áreas públicas, priorizando loteamentos e melhorias como água e luz. Neste período, houve intervenções em 78 núcleos e foram concluídas 16 urbanizações.

Em 1989, com amplo apoio popular, o PT consegue eleger outro prefeito, José Augusto da Silva Ramos, governo que se estendeu até 1992.

O quadro nacional era de completa desordem econômica. A inflação fecha o ano de 1989 superando 2.000% e, em 1990, numa disputa quase ganha pelo PT,

Fernando Collor de Melo chega ao poder. Ocorre o lançamento de dois planos econômicos fracassados e iniciam-se as reformas liberais, incluindo as privatizações. Em 1991, começam as denúncias de corrupção no Governo Collor e, em 1992, pressionado pelo grande movimento a favor da ética, o presidente renuncia.

Quanto à habitação, a CF de 1988 foi o marco de uma progressiva transferência de atribuições para os Estados e municípios, acentuando a tendência de descentralização dos programas e projetos, porém, sem uma definição clara sobre os financiamentos da área.

Com a crescente mobilização popular e os movimentos de moradia, amplia-se a pressão por uma maior participação dos municípios, surgindo um conjunto de experiências de habitação de interesse social.

Em Diadema, de 1989 a 1992, o objetivo foi garantir a continuidade do trabalho de urbanização nas áreas e abri-lo em novos locais demandantes. No período, numa “continuidade natural” do programa, houve um processo de amadurecimento com características importantes, que marcaram a fase.

A primeira foi o peso atribuído ao término das obras em andamento, mantendo-se os padrões adotados e avançando na implantação de infra-estrutura, como pavimentação, drenagem, escadarias e muros de contenção. Também foram estudadas alternativas para estimular e viabilizar obras por mutirões de trabalho, como pavimentação com elementos de concreto intertravados (bloquetes) e soluções arquitetônicas com elementos pré-moldados em escadarias e canaletas de drenagem.

Como destaque, pode-se pontuar a criação, em 1990, daquele que se tornaria o principal canal de participação habitacional no município, o Fumapis, com representatividade tripartite (Administração, Legislativo e movimento popular) e caráter deliberativo. O Fumapis exerce o papel de Conselho Municipal de Habitação, em que, além de deliberar sobre os recursos da área e fiscalizá-los, define as propostas da política habitacional.

O conselho do Fumapis torna-se um espaço de disputa de interesses vinculados às práticas das representações dos movimentos de moradia e que, portanto, trazem novos conteúdos para a definição da política habitacional. A criação do fundo estava ligada a uma conjuntura nacional de discussão de recursos, conduzida pelos movimentos de habitação existentes, à época, no País.

Como passos a serem avançados agregou-se à ação o trabalho com a Associação de Compras Comunitárias de Matérias de Construção e a parceria com a Associação de Construção Comunitária de Diadema. No programa de apoio à auto-construção fundado no período anterior estimulou-se o fornecimento de plantas para as famílias que iniciavam suas moradias em auto-construção nos núcleos urbanizados. E por último foi criado o Serviço de Regularização Fundiária.

Outro destaque foi a formação da equipe técnica que, de acordo com Lobo, tinha “observada coesão profissional e política em torno dos objetivos do trabalho”, sendo novidade a incorporação de profissionais de assistência social, agregando uma outra dimensão ao trabalho. No período, foram realizadas intervenções em 85 favelas e concluídas 42 urbanizações dos 164 núcleos existentes.

Duas grandes ocupações por favelas criaram impasses, trazendo conflito de interesses e concepções, dificuldade que foi enfrentada pelo governo da época.

Em 1993, assume o poder José de Filippi Júnior. De 1993 a 1996 houve bastante participação de base no PT, na expectativa de obter mudança da conjuntura nacional e o movimento pelo plebiscito entre presidencialismo e parlamentarismo foi um exemplo. No plebiscito, vence o presidencialismo e, em 1994, o então ministro Fernando Henrique Cardoso implanta o Plano Real e a inflação baixa, passa a girar em torno de 1%.

Nas eleições de 1994, depois de outra disputa acirrada, Luis Inácio Lula da Silva perde as eleições para Fernando Henrique Cardoso, que assume o governo em 1995. Nesse governo, aprovam-se reformas econômicas e da previdência, além de criar programa para auxiliar financeiramente os bancos que começaram a “quebrar”, numa defesa incondicional da política neoliberal. Havia movimentos de contraposição à política adotada, destacada a importante participação do Movimento

dos Sem-Terra (MST), recebida com repressão, a exemplo da ocorrência dos 19 sem-terra mortos no incidente de Eldorado do Carajás, no Pará.

No que se refere à política nacional ou estadual para habitação, não há criação de fundos, protelando-se a falta de uma política para a população de baixa renda, e os programas existentes não conseguem atingir essa classe.

No âmbito do município, de 1993 a 1996, há um grande estímulo financeiro, que amplia o investimento, com a inovação em urbanizações feitas no sistema de autogestão e muitas intervenções em área de risco geotécnico, obras de canalizações e remoção de famílias.

Outro destaque foi a forma de interlocução com o governo, balizada pelas deliberações do 1º Encontro Municipal de Habitação, de julho de 1993, em que foram definidos os critérios para priorizar as áreas a serem urbanizadas. Trata-se de uma novidade na intervenção, visto que até então as condicionantes eram a avaliação da viabilidade técnica em relação aos recursos existentes e ao grau de mobilização da população necessária para as ações em mutirão.

Quanto à forma de operacionalização do programa, mantém-se a semelhança com os períodos anteriores na elaboração de um “plano de urbanização” debatido com a população, no reparcelamento do solo, na demolição e reconstrução dos barracos-casas e na execução de obras de infra-estrutura; no que se refere à legislação urbanística, são alavancadas, por meio de ampla discussão, as leis do Plano Diretor, sob o nº 25/94, e a Luos 50/96, que regulamentam as intervenções nas favelas e núcleos habitacionais, instituindo as Aeis –II no Plano Diretor e estabelecendo limitações na Luos, além de criar o novo Código de Obras (Lei Complementar 59/96).

Interessante registrar os programas de reurbanização como instrumento de intervenção e a adoção oficial dos parâmetros já consagrados pelo uso: lote mínimo de 42 m²; testada mínima do lote de 3,5m; índice de aproveitamento de 3%; taxa de ocupação de 80%, estabelecidos para as Aeis –I, mas aplicáveis às Aeis –II.

Um diferencial foi a assessoria do Programa de Apoio à Autoconstrução em alguns núcleos habitacionais, por meio de parcerias em autogestão. No Programa de

Regularização Fundiária, há continuidade da CDRU e dos processos de negociação entre moradores e proprietários.

Outra inovação foi o Programa de Apoio às Associações de Luta por Moradia, em que, no intermédio das discussões do Fumapis, foi firmado convênio de parceria com os movimentos, a CDHU e a CEF.

O governo também trabalhou em favela sem qualquer financiamento externo. Vale esclarecer que os conjuntos da CDHU não previam atendimento de demanda de favela, pois eram destinados às respectivas Associações de Luta por Moradia.

No período (1993 a 1996), a habitação ocupava lugar entre as três prioridades do governo municipal. Assim, houve um incremento na contribuição dos investimentos para a área advindos, principalmente, de retorno financeiro de antiga desapropriação da faixa da Rodovia Imigrantes que a Dersa pagou ao município. Valor priorizado para obras de urbanização por não gerar custos de manutenção, já altos, com Saúde e Educação.

Ocorreram intervenções em 114 núcleos habitacionais e foram concluídas 95 urbanizações, sendo quatro áreas em sistema de autogestão. Também foram removidas 881 famílias de favelas para cinco loteamentos, implantados 476 alojamentos e construídas cem unidades habitacionais do Conjunto Júpiter, o primeiro sob responsabilidade do município.

Quanto à forma de regularização, eram entregues títulos de CDRU em núcleos urbanizados e, para as unidades habitacionais em loteamento, eram entregues termos de compromisso de compra e venda subsidiada, como forma de retorno de recursos ao fundo, conforme definição das instâncias de participação.

Em 1997, o governo é novamente assumido por Gilson Menezes, agora sob a legenda do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Foi extinta, então, a Secretaria de Habitação e promovida uma descaracterização do programa. O governo encerrou as atividades do OP e suspendeu as do Fumapis. Em contrapartida, o movimento realizou uma série de ocupações de terrenos particulares, que originaram assentamentos precários cuja urbanização vêm sendo feita ao longo dos últimos anos.

Nos depoimentos, foram tecidas críticas ao retrocesso na forma de administrar e à mudança, numa relação de “apadrinhamento de algumas lideranças e isolamento de outras”.

Na época, o governo enfrentou muitas dificuldades financeiras, num cenário nacional que não apontava para grandes mudanças e, mesmo havendo um movimento contra as privatizações e a flexibilização da legislação trabalhista, FHC se reelege (1998). Logo após as eleições, começam a queda do Real e o aumento da inflação. Diadema trava uma batalha em vão com os governos federal e estadual ao discordar da política de descentralização do ensino e da distribuição do dinheiro do fundo para a educação. A mudança é imposta.

Outro problema enfrentado estava ligado aos precatórios, dívidas municipais que o governo encontrava dificuldades para pagar. Assim, o prefeito Gilson Menezes foi, várias vezes, ameaçado de intervenção. Quanto à política estadual para a habitação, não ocorrem alterações nas parcerias. A CDHU continuava fazendo casas para sorteio, salvo os apartamentos do convênio na Sanko, mas que não eram direcionadas à demanda de favela. Quanto à política federal, o programa flexibilizado para baixa renda foi o de acesso direto do cidadão a materiais de construção. Não havia parceria com o município.

A condução do Programa de Urbanização de Favelas, de 1997 a 2000, teve significativas mudanças. São abandonadas as experiências anteriores de autogestão, e retomada a tradicional execução direta das obras. Os padrões normativos de urbanização são mantidos e abandonadas as soluções alternativas para obras de infra-estrutura.

No que se refere à legislação urbanística, ocorre uma revisão do Plano Diretor e é criada uma nova versão da Luos, a Lei Complementar 86/99, que eleva para 90% a taxa de ocupação permitida, e mantêm inalterados os demais parâmetros, denotando o atendimento à pressão das associações de moradia. Em relação aos instrumentos organizacionais, há uma desestruturação profunda da equipe, dos recursos de respaldo ao trabalho e, por consequência, do programa.

Sobre o Programa de Apoio à Autoconstrução, há um recuo em suas ações e ocorre a paralisação dos processos de regularização fundiária, em especial, de concessão de uso, já que nenhuma lei foi enviada à câmara municipal; no que se refere ao Programa de Apoio às Associações de Luta por Moradia, a prefeitura se relaciona apenas com algumas associações.

Nesse quarto período, dos 200 núcleos habitacionais existentes, 153 já se encontravam urbanizados; foram promovidas intervenções em 24 núcleos e registrada a conclusão de apenas uma urbanização. Foi entregue a segunda etapa de construção de 180 unidades habitacionais da Associação de Construção Comunitária de Diadema, no Jardim Alba, e realizadas obras de infra-estrutura no empreendimento Sanko e Jardim das Praias.

Em 2001, o prefeito José de Filippi Júnior retorna ao poder, pelo PT. O governo, para atender à cobrança na área habitacional, retoma a interlocução com o movimento de moradia e com as associações de moradores dos núcleos habitacionais.

A discussão para as áreas urbana e habitacional é aquecida com a realização, por iniciativa do Ministério das Cidades, dos Encontros das Cidades. O primeiro em 2003 e, o outro, em 2005, um fato inédito de articulação da política nacional com os municípios e o Estado. Também foram realizados dois encontros de habitação promovidos pela prefeitura e retomados os espaços do OP.

De 2001 a 2008, há uma mudança importante no contexto nacional, representada pela vitória do PT, com Lula para a Presidência da República. Assim, mesmo que dados gerais de conjuntura para o País se alterassem devagar, a nova forma de governar efetivou rapidamente uma aproximação com os Estados e municípios, principalmente na área habitacional. Vários programas cujo subsídio começa a abarcar a demanda de baixa renda, ou seja, de zero a três salários mínimos, são oferecidos, atendendo deliberação do Primeiro Encontro das Cidades, sendo os principais: o Programa de Subsídio Habitacional, o Programa Morar Melhor, o Habitar Brasil BID e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Pelo Programa de Urbanização de Favelas, uma grande quantidade de obras é executada por empreiteiras (licitadas), e outra parte por mão-de-obra direta. Os padrões normativos de parcelamento mantêm-se semelhantes, salvo algumas situações, em que foram consolidados lotes menores de 42 m². No que se refere à legislação urbanística, é feita uma revisão do Plano Diretor em 2002, cuja tendência é discutir o planejamento sustentável para a cidade e a necessária potencialização de uso de alguns espaços, como galpões abandonados.

A última revisão foi aprovada em julho de 2008, lei complementar 273/08, e sua tendência é debater o crescimento econômico para Diadema. No entanto, numa discussão com o movimento de moradia, são grafadas novas Aeis I e os núcleos habitacionais em CDRU como área de preempção, em que a prioridade na compra deve ser do Fumapis. A idéia é criar um banco de casas, para atender ao déficit sem mais adensamento da cidade.

Para o programa, foram reestruturadas as equipes, com aumento do número de estagiários e significativa aquisição de equipamentos e carros.

Com relação ao apoio à urbanização, observou-se uma gradual retomada da preocupação com a dinâmica da autoconstrução, dado o acelerado o processo de verticalização nas favelas com o fenômeno da “terceira laje” e ocupação intensiva do lote. Essa preocupação na Administração foi materializada na instituição do programa Tá Bonito, que propõe a recuperação e a manutenção do espaço urbano, além da melhoria das condições de habitabilidade das unidades autoconstruídas.

Quanto ao Programa de Regularização Fundiária, é observada uma maior estruturação do setor, condicionada ao estágio avançado de urbanização dos núcleos. Com equipe especializada na área, intensifica-se o acompanhamento da problemática dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, com sucesso em ações de regularização, como a do Jardim das Praias. Foi, também, aprovada uma nova lei de CDRU, que beneficiou mais seis áreas.

Outro avanço foi a edição da Lei 2.581/06, de Regularização Fundiária Sustentável, que, nos moldes do Estatuto da Cidade, passa a auxiliar na aprovação de planos de urbanização. É importante dizer que, neste período, o governo federal

destina recursos para a elaboração de diagnósticos e estruturação de procedimentos necessários à regularização fundiária.

A questão das ocupações em áreas de preservação ambiental foi outro fator de preocupação na área de regularização trabalhado com especial atenção, pois o caso de alguns loteamentos foi discutido via Ministério Público, e propostos projetos de recuperação e compensação ambiental.

No que se refere ao programa de Apoio às Associações de Luta por Moradia, retomam a relação com tais associações via Fumapis, e são estabelecidas negociações e parcerias. Algumas foram tripartites, envolvendo por vezes a CEF e, em outros casos, a CDHU.

Embora a política habitacional tenha sido retomada num contexto de dificuldades orçamentárias, a conjuntura mostrou-se mais favorável tanto nas parcerias com o Estado quanto na relação com o governo federal, que se preocupa em reconstruir o Sistema de Habitação.

Nesse quinto período, de 2001 a 2006, dos 207 núcleos habitacionais existentes, dos quais 154 já estavam urbanizados, são feitas intervenções em 48 áreas, e concluídas sete urbanizações. Ainda nos núcleos, o processo de revitalização por meio do programa Tá Bonito envolve 689 unidades nos pilotos do Morro do Samba, Naval e Vila Olinda .

Pela parceria com a CDHU, são removidas 440 famílias para viabilizar a urbanização em quatro núcleos habitacionais e, no convênio Sanko, são entregues as últimas 700 unidades, do total de 1.500. Por meio dos programas federais, são financiadas 863 revitalizações em moradias, construídas 774 unidades habitacionais, que contribuirão para a urbanização de quatro núcleos, e devolvido ao município parte do investimento feito na implantação de 950 lotes.

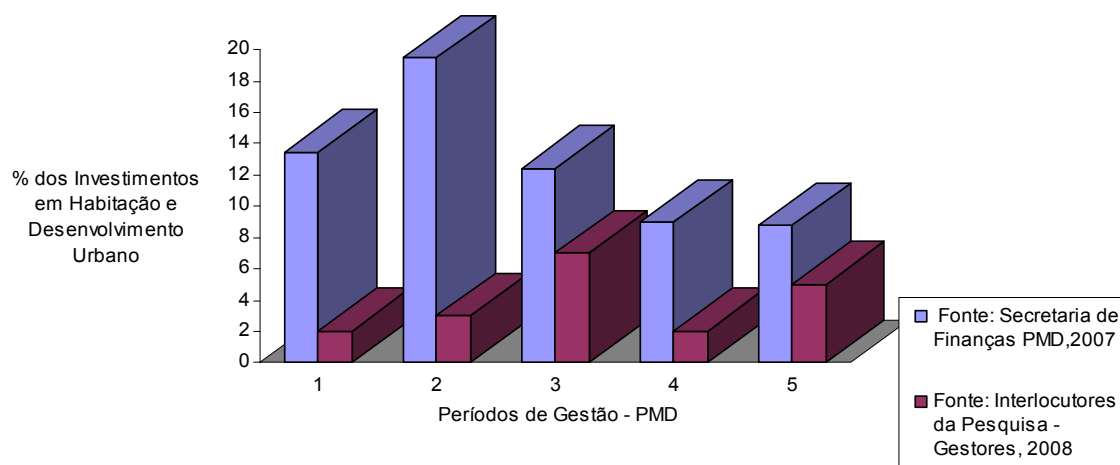
Feita breve reconstituição dos pontos positivos e negativos, de acordo com dados e entrevistas, a cada período, observa-se a difícil, porém constante, trajetória na construção e aprimoramento do programa de Urbanização de Favelas.

É fundamental destacar que o município enfrentou a questão, de forma solitária, por mais de 20 anos, encontrando parcerias somente nos últimos tempos, numa demonstração da ausência e desresponsabilização das esferas estadual e federal.

Outra abordagem, na análise, está focada na demora das iniciativas federais de reconstrução do sistema de habitação. Após 20 anos de cobrança dos movimentos com relação a fundos específicos para a área, o sistema somente foi criado em 2006 pela Lei 11.124, e o Decreto 5.796, que regulamenta o Conselho do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNIS), é publicado em 6 de junho de 2006. No Estado, no caso São Paulo, a demora foi ainda maior, pois o fundo estadual foi aprovado pela Lei 12.801 apenas em janeiro de 2008.

No âmbito municipal, destacada a ininterrupta prioridade nos investimentos na área social, a disputa pelo orçamento, no decorrer dos anos, esteve condicionada às fragilidades e dificuldades financeiras, pois não havia um valor mínimo para a área. Quando levantados os dados objetivos do setor de finanças, há uma dificuldade no orçamento, já que na distribuição dos gastos os custos com habitação são agregados às obras de infra-estrutura e manutenção da cidade. Por outro lado, poderiam ser somados aos gastos com habitação aqueles efetivados, indiretamente, pelas companhias de luz e água, os quais não foram acessados nos levantamentos da pesquisa.

Em virtude da falta de dados precisos com relação aos recursos destinados especificamente à Habitação, para obter uma estimativa dos gastos exclusivos com a área representamos no gráfico abaixo os valores investidos em habitação e urbanismo, conforme dados da Secretaria de Finanças, e recorremos aos relatos dos gestores: Licio Lobo Jr. e Josemundo Dário Queiroz que informaram que os gastos ligados ao Programa de Urbanização de Favelas, de forma aproximada, se deram na seguinte proporção: 1983 a 1988- 2%; de 1989 a 1992- 3%; de 1993 a 1996- 7%; de 1997 a 2000- 2% e 2001 a 2008- 5%. Considera-se, ainda, neste percentual a soma dos investimentos em urbanização de favelas feitos direta ou indiretamente pelos governos federal e estadual.

GRÁFICO 5- Distribuição do Orçamento- 1983 a 2007

Considerando ainda que, historicamente, eram utilizados recursos do setor de obras para a urbanização das favelas e que, conforme já exposto, há dificuldade na contabilização dos valores gastos com implantação indireta pelas respectivas companhias das redes de água e luz, pode-se concluir que, em média, foi disponibilizado cerca de 4% do orçamento do município exclusivamente para habitação, demonstrando investimentos contínuos para atender à complexidade dos problemas encontrados nos núcleos habitacionais. Os resultados desse processo estão representados nos quadros abaixo demonstrando a projeção da ação durante o período de 1983 a 2008.

TABELA 6 - Provisões Habitacionais Subsidiadas pelos Governos Federal, Estadual e Municipal 1983 a 2008

ORGÃO FINANCIADOR	83-88	89-92	93-96	97-2000	2001-2008
Governo Federal	0	100	0	0	3.363
Governo Estadual	0	500	0	800	900
Governo Municipal	500	260	816	180	270
TOTAL* unidades habitacionais produzidas	500	881	816	980	4.533

Fonte: Sehab- 2008

- De 1983 a 1987, foram implantados, pelo município, os loteamentos 15 de Julho e 18 de Agosto;
- De 1989 a 1992, são financiadas 180 unidades, pela CEF, para a Associação de Construção Comunitária de Diadema, eo município foi parceiro na aquisição da área. Pelo Estado, foram construídos 500 apartamentos pela CDHU para a demanda reintegrada do terreno da “Vila Socialista e o município abriu dois loteamentos: 200 lotes no Santa Cândida e 60 no Yamberê I;
- De 1993 a 1997, somente o município efetiva a implantação de loteamentos, criando 816 lotes, sendo: 187 no Vinícius de Moraes, 356 no Jardim das Praias, 113 no Ilhéus, 45 no Yamberê, 80 no Conquista Popular e cem apartamentos no Conjunto Júpiter, local em que restou área e projeto para construir mais de 140 apartamentos. No Plano Diretor, foram demarcadas as Aeis I, cuja compra do terreno e aprovação do projeto pelas Associações de Moradia de Demanda de Aluguel era intermediada pela Secretaria de Habitação e, indiretamente, foram atendidas cerca de quatro mil famílias. Outro destaque foi o convênio Sanko, firmado entre quatro movimentos de moradia, prefeitura e CDHU, com projeto para construir 1.500 unidades habitacionais, porém, a construção foi iniciada no governo seguinte;
- De 1997 a 2000, foram entregues 800 unidades, no empreendimento Sanko, e construídas, com recursos do município, por meio de convênio firmado pelo Fumapis, 180 unidades habitacionais pela Associação de Construção Comunitária de Diadema, no Gazuza;
- De 2001 a 2008, foram construídas, por meio da CEF, 400 unidades, pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR)¹⁴; 208 pelo Programa de Subsídio Habitacional, 86 pelo Programa Morar Melhor, 156 pelo Habitar Brasil - BID e ainda serão beneficiadas 2.513 famílias pelo PAC. O município viabilizou a implantação de 20 unidades no Núcleo Palombo, 20 no Avenida Conceição, 200 na área Mazzaferro e 30 no Vila Popular.

¹⁴ Programa de Arrendamento Residencial (PAR): prioriza o atendimento a famílias com renda até seis salários mínimos, sob forma de arrendamento com opção de compra no final do contrato, sendo a Caixa Econômica Federal a proprietária fiduciária da unidade habitacional.

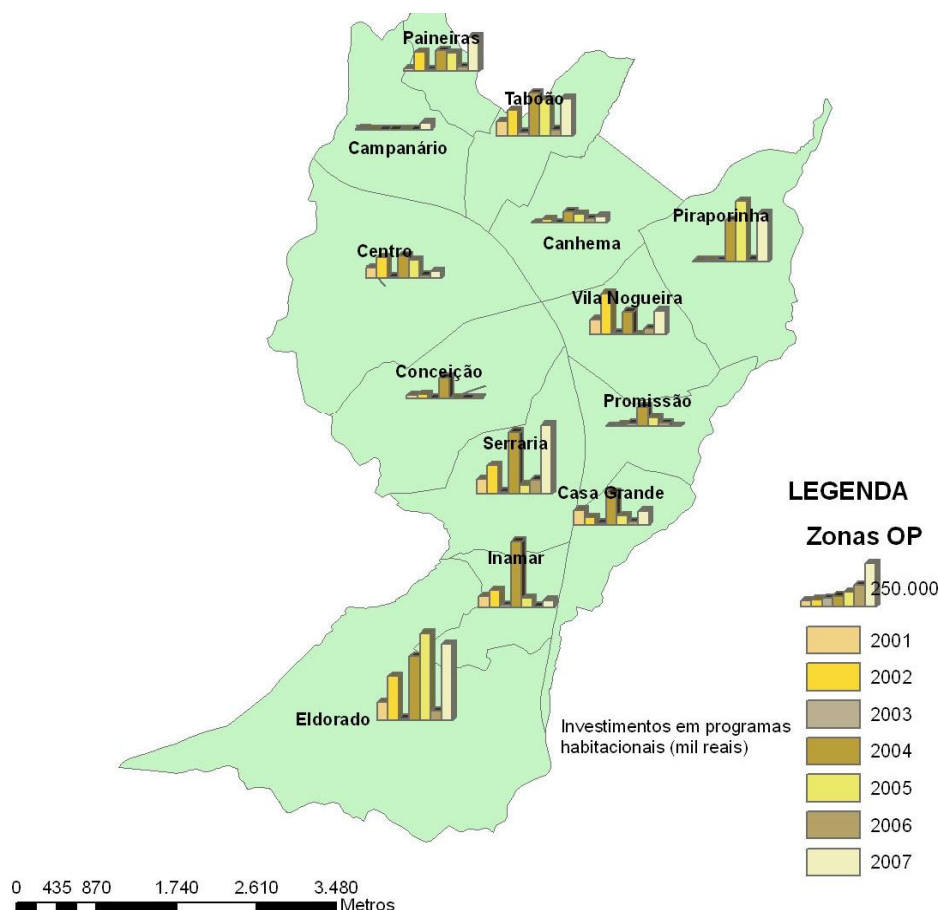
TABELA 7 - Dados do Programa de Urbanização de Favelas - 1983 a 2008

PROGRAMA	83-88	89-92	93-96	97-2000	2001-2008
Nº Total de Núcleos habitacionais	128 - 164	164 - 184	184 - 193	193 - 204	204 - 207
Nº de Ocupações	36	20	9	11	3
Urbanizações Iniciadas	78	92	20	5	4
Áreas com Intervenção de Urbanização	78	137	114	24	48
Áreas de Remoção	1	4	6	8	8
Urbanizações Concluídas	16	42	95	1	7
Concluídas no Acúmulo dos Períodos	16	58	153	154	161
Nº de Famílias Beneficiadas com CDRU	3.533	2.767	575	0	188
Nº Aproximado de Casos de Defesa Civil*	*	2.000	1.200	800	500

Os resultados obtidos neste último período estão expressos no mapa a seguir, que indica maiores investimentos na cidade efetivados pelo município e governos estadual e federal, através do Programa de Urbanização de Favela e da construção de unidades habitacionais.

O mapa também expressa gastos dispersos em vários bairros da cidade, os quais podem ser associados aos relevantes investimentos federal e estadual na cidade, neste período.

Vale o destaque que, nas regiões leste e sul da cidade, os dados são, principalmente, reflexo dos gastos na área de urbanização de favelas. São locais onde se concentram situações fundiárias mais complexas (áreas de proteção aos mananciais e ocupações em propriedades particulares). Essas áreas tiveram menor intervenção nos primeiros períodos de gestão analisados, nos quais foram priorizadas as áreas públicas ocupadas.

MAPA 7- Evolução dos Programas Habitacionais por Território do OP - 2001 a 2007

Fonte: Mapa da Exclusão e Inclusão Social – PMD 2007

Diante dos resultados, três questões importantes, para a avaliação relativa ao Programa de Urbanização de Favelas, merecem destaque:

- Dos períodos analisados, nota-se um inexpressivo volume de investimentos para Habitação dos âmbitos estadual e federal. Verifica-se que, no primeiro período (1983 a 1988), os recursos investidos em habitação foram exclusivamente do tesouro municipal; nos períodos seguintes (2º, 3º e 4º) há investimentos das outras esferas de governo, contudo, não eram destinados à Urbanização de Favelas. Verifica-se que, no 5º período da gestão, houve um aumento do volume de

recursos nos âmbitos estadual e federal e os programas, na sua maioria, foram destinados para provisão de moradias e infra-estrutura nas áreas em urbanização.

- O processo ininterrupto de investimento municipal (com maior ou menor intensidade, dependendo do período analisado) garantiu a continuidade do programa e, por conseqüência, a urbanização de 80% dos núcleos habitacionais.

- A elaboração dos parâmetros ocorreu como resposta a condições da realidade, não havendo o “desprezo” comum em governos subseqüentes ao trabalho feito. A concepção inicial do programa manteve-se e houve um aprimoramento ao longo dos anos.

Sobre os aspectos de gestão da política, Diadema teve uma promissora trajetória, pois aprimorou projetos e legislação, foi vanguarda na aplicação de novos instrumentos discutidos no âmbito nacional, abrangeu grande parcela no atendimento, enfatizou o acesso a equipamentos nos bairros e fez a urbanização possível, cada qual a seu tempo.

3.2 EIXO CONTROLE SOCIAL

Neste segundo bloco, serão apresentados cinco quadros respectivos de cada período de análise, referentes ao **eixo do controle social**. Os quadros foram construídos recuperando dados sobre os espaços de participação e de gestão compartilhada, instituídos e operacionalizados em cada um dos períodos.

A análise tem o objetivo de levantar a importância do controle social como parte da gestão da política e também os resultados e as especificidades da implementação desses mecanismos de participação na política para habitação no município.

QUADRO 2 – Eixo Controle Social

1º (1983 - 1988) Fase Experimental	Espaços de interlocução	Objetivos	Principais sujeitos	Resoluções	Destques
	Organização das comissões por núcleo de favela	Estabelecer parcerias junto aos líderes dos núcleos para a organização da Urbanização	Equipe Técnica da SUF-Serviço de Urbanização de Favelas e lideranças das áreas	Planejar as ações a ser desenvolvidas na área para submetê-las a aprovação dos moradores	-Momento de grande entusiasmo e participação. -Credibilidade da população no governo. - Equipe técnica envolvida com a ação e a história da cidade "havia alguns militantes"
	Reuniões com os moradores dos núcleos de favela	Discutir e aprovar todas as etapas do processo de urbanização, desde a elaboração do projeto físico de intervenção até a execução da obra	Moradores da favela alvo da ação	Tempo, forma e parcerias para a execução das obras	Equipe técnica reverte a reivindicação inicial " água e luiscussão de melhores condições da habitat (trabahlo de convencimento). -Primeiras experiencias de Planejamento e Execussão de obras com participação dos moradores
	Audiências públicas (semanalmente o prefeito recebia os representantes)	Estabelecer com a população um canal de diálogo	População da cidade em geral - Prefeito - Gestores da Política/Secretarias	Encaminhamento das reivindicações aos setores responsáveis	Atendimento personalizado de demandas pontuais "traço paternalista"
	Plenárias do Movimento Moradia	Fiscalização das ações do governo (Estadual e Municipal) para a questão da habitação	-Representantes do MDDF - Líderes de Movimento de Moradia da cidade - População em geral que reivindicavam questões ligadas à moradia B1- Representantes do governo que participavam como ouvintes	Organização das bandeiras de luta e estratégias de ação do movimento	Lideranças importantes do movimento acompanhavam as ações do Programa de Urbanização

QUADRO 3 – Eixo Controle Social

2º (1989 - 1992) - Período do Arredorecimento	Espaços de interlocução	Objetivos	Principais sujeitos	Resoluções	Destques
	Criação e Implantação do Programa Pé na Rua	Ouvir as reivindicações e levantar as expectativas da população, por meio de plenárias por bairro, e descentralizar os serviços de manutenção da prefeitura	Diretorias: Obras, Serviços Urbanos, Educação, Saúde, Planejamento, Jurídico.	O programa mobilizava a população a reivindicar melhorias para o seu bairro além de Fomentar a organização das entidades dos bairros.	A forma de gestão do programa causava "ingerência" na autonomia dos outros departamentos pois, nem sempre o que se deliberava pelo grupo interdepartamental era de alcance no planejamento dos mesmos.
	Plano Comunitário de Pavimentação	Pavimentar as ruas da cidade	1 coordenador por bairro (11 bairros) e seus moradores	Para cada rua era realizado um estudo das alternativas de pavimento e seus moradores opinavam tanto sobre os tipos de pavimentos, quanto no prazo das obras visto que pagaria uma parte do custo da pavimentação.	90% das ruas foram pavimentadas. Onde se concentravam as industrias, não havia o mesmo grau de participação ficando a obra para o final do cronograma. Nos núcleos de favela a tipologia mais utilizada era os bloquetes e escadarias, envolvendo os moradores na execução das obras, esses não pagavam pela pavimentação.
	Fomento à criação das Associações Regionais	Criar Associações Regionais com vistas a articular os núcleos de favelas no sentido de hierarquizar, conjuntamente, as prioridades do SUF	Líderes dos núcleos de favelas e Líderes Regionais	Neste período, foram criadas quatro associações regionais (Canhema "Norte II", Sul, Leste e Oeste)	A exemplo da Associação da Regional Norte que congregava as reivindicações dos moradores dos núcleos de favela do bairro Taboão, a SUF entendeu ser importante o fomento à criação de outras Associações Regionais.
	Organização das comissões por núcleo de favela	Estabelecer parcerias junto aos líderes dos núcleos para a organização da Urbanização	Equipe Técnica da SUF(Serviço de Urbanização de Favelas) - Lideranças das áreas	Planejar as ações a ser desenvolvidas na área para submetê-la a aprovação dos moradores	O governo priorizou ações na área de Saúde e Infra-estrutura urbana da cidade. As ações voltadas às favelas foram realizadas por força do compromisso dos Diretores de Obras e de Planejamento (SUF).
	Criação do FUMAPIS	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovar: diretrizes e normas para a gestão do fundo; aplicação e liberação dos recursos; estabelecer limites máximos de financiamento a título oneroso ou a fundo perdido; • Fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos do fundo; • Elaborar o reg.interno; • Propor medidas de 	O fundo é administrado por um conselho deliberativo tripartite (executivo, Legislativo e representantes da população - indicados pelas associações ou movimentos de luta por moradia e eleitos pelo voto direto dos moradores de núcleos	<p>Aprovação das Parceria com a ACCD e com a ACCMCD.</p> <p>Discussão e Aprovação de demais parcerias e prioridades de Ação</p> <p>Discussão de acesso a recursos para o fundo a ex. retorno de parte dos investimento da PMD nos</p>	Lei de Iniciativa Popular para a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (1991-92). O FUMAPIS caracteriza-se como espaço bastante disputado com membros atuantes e militantes da área habitacional. Apesar de ter sido criado em 1990, ainda não dispõe de estrutura gerencial para a gestão dos contratos e administração dos recursos. Há a necessidade de definição do sistema de gestao
	Reuniões com os moradores dos núcleos de favela	Discutir e aprovar todas as etapas do processo de urbanização.	Moradores da favela alvo da ação	Tempo, forma e parcerias para a execução das obras	Fomento aos mutirões para as obras de melhorias nos núcleos de favelas e contratos para realização de algumas obras mais complexas.

QUADRO 4 – Eixo Controle Social

3º (1993 - 1996) - Período da Consolidação	Espaços de	Objetivos	Principais sujeitos	Resoluções	Destaques
	1º Encontro Municipal de Habitação e Desenvolvimento	Definir as prioridades para a política das áreas do período	Aproximadamente 800 participante entre população e líderes comunitários	Priorizar a urbanização em áreas de risco - Instituir o Programa de Autogestão - Criação de Banco de Terra	O encontro propiciou peso à área habitacional dentro do governo
	Plenárias Regionais de Favelas	Organização dos Núcleos em Regional para estabelecer prioridades conjuntas.	Líderes dos núcleos das respectivas regionais	Prioridades de cada região para discussão nos fóruns mais ampliados	Neste período tiveram vida própria organizando várias ações (autonomia)
	Orçamento Participativo	Discutir com participação da população as prioridades para o orçamento anual	População moradora de cada bairro do OP	Definição das prioridades de governo. Escolha de conselheiros por região do OP para compor o conselho.	Expressiva participação dos moradores dos bairros nas Plenárias. Muitas obras em favela aprovadas no OP
	FUMAPIS	Definir as Prioridades para a política, articular formas de gestão e acompanhar e fiscalizar a execução	05 conselheiros eleitos pelo voto direto, 05 representantes do governamental e 01 representante da Câmara Municipal	Convênio entre PMD-Sehab e CDHU - 1500 unidades habitacionais Sanko. Parceria com a ACCD e ACCMCD. Discussão e aprovação de demais parcerias e prioridades de Ação. Discussão de acesso a recursos para o fundo.	Espaço bastante disputado nas eleições a cada 02 anos. Discussão e fiscalização da política habitacional.
	Discussão do Plano Diretor	Planejar com envolvimento dos moradores da cidade o uso do solo da cidade, estabelecendo algumas regras para este uso	População, empresários, técnicos, movimento de moradia e câmara municipal	Prioridade para a área habitacional. Demarcação das AEIS 1 e 2. Criação de vários instrumentos urbanísticos para fomentar a função social da terra.	Discussão com grande participação popular. Possibilitou a criação e articulação de Associações - demanda do aluguel.
	Organização das comissões por núcleo de favela	Estabelecer parcerias junto aos líderes dos núcleos para a organização da Urbanização	Equipe Técnica da SEHAB - Lideranças das áreas	Planejar as ações a ser desenvolvidas na área para submetê-la a aprovação dos moradores	Momento de grande participação - Credibilidade da população no governo - Envolvimento efetivo da equipe técnica.
	Reuniões com os moradores dos núcleos de favela	Discutir e aprovar todas as etapas do processo de urbanização.	Moradores da favela alvo da ação	Tempo, forma e parcerias para a execução das obras	Significativo aumento da equipe técnica, e aumento das ações pelo incentivo orçamentário à área. Eram realizadas muitas reuniões e assembleias
Organização de Associações Autogestionárias	Estabelecer convênios de auto-gestão para Urbanização de Favelas e Auto-construção	Lideranças das 05 áreas escolhidas (áreas públicas) Equipe da PMD e Assessorias Técnicas cadastradas na PMD	Auxiliar na Formação das Associações. Discutir as regras do Programa	Aumento da capacidade de execução de obras. Falta de habilidade por parte de alguns líderes comunitários na gestão.	

QUADRO 5 – Eixo Controle Social

4º (1997 - 2000) - Período do Retrocesso	Espaços de interlocução	Objetivos	Principais sujeitos	Resoluções	Destaques
	2º Encontro Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano	Definir as prioridades para a política de Habitação e Desenvolvimento Urbano do período	Aproximadamente 300 participantes da população	Priorizar a urbanização em áreas de risco. Criação de Banco de Terra	Articulado pelo líderes do movimento que haviam no início do governo assumido cargo na SEHAB- antes do final do segundo ano de governo os mesmos pediram exoneração
	Plenárias Regionais de Favelas	-Organização dos Núcleos em Regional para estabelecer prioridades e ações conjuntas	Líderes dos núcleos das respectivas regionais	- Neste período dada a quase ausência de espaços de interlocução prestigiados pelo Governo, algumas Associações deixaram de se reunir: Sul, Norte I e II	- Neste período dada a quase ausência de espaços de interlocução prestigiados pelo Governo, algumas Associações deixaram de se reunir: Sul, Norte I e II
	Audiência Pública	Aproximação da população com Prefeito no atendimento individualizado	População em geral limitada a senhas da semana	-Encaminhamentos dos “casos” para providencias junto aos setores	-Extinção do OP em substituição da Audiência Pública com atendimento individualizado
	FUMAPIS	Definir as Prioridade para a política, articular formas de gestão e acompanhar e fiscalizar a execução	05 conselheiros eleitos pelo voto direto, 05 representantes do governamental e 01 representante da Câmara Municipal	O recurso dos investimentos municipais passam a ser geridos exclusivamente pelo Secretário, diminuindo a pauta de discussão do Conselho do Fundo	Extinção do FUMAPIS
	Organização das comissões por núcleo de favela	Estabelecer parcerias junto aos líderes dos núcleos para a organização da Urbanização	Coordenadores da SEHAB(Secretaria de Habitação) - Lideranças das áreas escolhidas para intervenção	Divulgar junto aos moradores em geral as obras a serem executadas, em alguns casos combinando mutirões	- Ações encaminhadas por coordenadores da SEHAB - Equipe técnica tem papel operacional na ação - Há uma relação mais aproxima da Prefeitura com determinados líderes
	Reuniões com os moradores dos núcleos de favela	Informar sobre o processo de urbanização	Moradores da favela alvo da ação	Tempo, forma e parcerias para a execução das obras	Diminuíram significativamente o número de reuniões, havendo áreas onde a ação iniciava a p de único contato com a lidera local

QUADRO 6 – Eixo Controle Social

	Espaços de interlocução	Objetivos	Principais sujeitos	Resoluções	Destaques
5º (2001 - 2008) - Período da Reconstrução	3º Encontro Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano - 2001	Definir as prioridades para a Política de Habitação e Desenvolvimento Urbano do período 2001-2004	Líderes, população e governo municipal	Prioridade à urbanização em área de risco; criação de estoque de terra; regularização fundiária; rearticulação dos fóruns de participação	Participaram cerca de 400 pessoas. Discussão dos termos do Estatuto da Cidade recém-aprovado
	4º Encontro Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano - 2006	Definir as prioridades para a Política de Habitação e Desenvolvimento Urbano do período 2006-2012	Idem	Aprovação do Programa Favela Zero; da articulação da política de habitação na Região Metropolitana e Consórcios; ação de manutenção dos Núcleos Habitacionais; Transferência de título de propriedade alternativa à CDRU	Expressiva participação, cerca de 500 delegados
	1º Encontro das Cidades - 2003	Resoluções da Política de Habitação, Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Mobilidade; definição de delegados para o Encontro Estadual	Líderes dos Núcleos, de movimentos e associações; governo; sindicato da construção civil; CEF	Prioridade à demanda de zero a três SM; definição de indicativos para a Política Nacional de Habitação; criação do Fundo Nacional	Presença de aproximadamente 900 delegados
	2º Encontro das Cidades - 2005	Idem, com enfoque na Política de Financiamento	Idem	Definição de delegados para o Encontro Estadual e detalhamento do Sistema de Habitação	Presença de aproximadamente 300 delegados
	3º Encontro das Cidades - 2007	Idem, com enfoque da gestão entre três entes federados	Idem	Discussão da Política de Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	Presença de aproximadamente 500 delegados
	Plenárias Regionais de Favelas	Organização dos Núcleos em Regional, para estabelecer prioridades conjuntamente	Líderes dos Núcleos das respectivas regionais	Prioridades de cada região para discussão nos fóruns mais ampliados	Rearticulação dos fóruns
	Fumapis	Definir as prioridades para a política; acompanhar e fiscalizar a execução	Cinco conselheiros eleitos pelo voto direto, cinco representantes do governo e um representante da câmara municipal	Aprovação de convênio com associações afins para firmar parceria em infra-estrutura de conjunto de apartamentos e em Ehis Discussão e aprovação de parcerias e prioridades de Ação Deliberatória sobre a Lei de Diretrizes para Financiamento, do Auxílio-Moradia, do Programa Tá Bonito e de Regularização Fundiária Sustentável	Espaço bastante disputado a cada dois anos
	Revisão do Plano Diretor de 2002	Planejar e regular o uso do solo da cidade	Técnicos e população em geral	Precupação ambiental - levantamento do uso de prédios e galpões ociosos	Discussão com muitos participantes, em plenárias realizadas na cidade
	Revisão do Plano Diretor de 2008	Idem	Técnicos e população em geral	Prioridade ao desenvolvimento econômico; grafou novas Aeis, definiu a criação de serviço de assessoria às Associações de Moradia; definiu parceria PMD e Movimento em Aeis	Estabelecimento de parceria com as associações de moradia para atendimento à demanda de zero a três SM
	Organização das comissões por Núcleo	Estabelecer parcerias com os líderes dos Núcleos para organizar a urbanização	Líderes por Núcleo e equipe da Sehab	Planejar as ações a serem desenvolvidas na área para submetê-la à aprovação dos moradores	Momento de grande participação e credibilidade da população no governo
	Reuniões com os moradores dos núcleos de favela	Discutir e aprovar todas as etapas do processo de urbanização	Moradores da favela alvo da ação	Tempo, forma e parcerias para a execução das obras	Dificuldade em algumas obras por problemas financeiros
	Plano Local de Habitação de Interesse Social	Definir plano de ação para enfrentar os principais problemas de habitação de interesse social	PMD, Fumapis, população em geral e assessoria técnica	Construção do Plano de Metas para o período de 2006 a 2012	Possibilidade de articulação de recursos necessários
	Organização de Associações Autogestionárias	Estabelecer convênio de autogestão para Programa-Piloto Tá Bonito	Associação, PMD e assessoria	Criação de lei específica para a parceria; aprovação do convênio com Associação VI.Olinda	A formatação do Programa Tá Bonito ainda se encontra em estudo

O panorama apresentado nos Quadros do Eixo Controle Social sugere alguns destaques revelados no processo de acompanhamento, participação e controle da política exercido na gestão do Programa de Urbanização de Favelas no Município de Diadema:

- a gestão dividida em regiões da cidade, para o acompanhamento de equipe e a organização da comunidade, facilitou definições e encaminhamentos das prioridades nos espaços das regionais, que congregavam as lideranças de núcleos e os vários movimentos, visto que cada local tem sua realidade;
- todos os governos, sem exceção, defendiam a orientação pelo interesse público, com identidade no sujeito coletivo;
- a participação nas decisões foi o caminho escolhido e acertado, pois o sujeito coletivo passa a ser parte da agenda pública, co-responsável pelas ações que envolvem sua vida. De ser invisível, passa a ser social;
- observou-se, e isso é comum em todas as gestões, que não há, de forma satisfatória, a integração entre as outras políticas de governo. Os núcleos habitacionais, muitas vezes, são vistos por algumas secretarias como “problema” da Secretaria de Habitação, e deixam de fazer parte de planejamentos importantes, como manutenção da cidade, paisagismo, além de outros, distante da percepção de uma necessária abordagem multidisciplinar;
- relevância ao potencial de organização dos habitantes de Diadema, que ocuparam e ocupam o seu espaço na condução da cidade, participando com presença expressiva e representativa nos fóruns, conquistaram representação nos conselhos de controle e disputam com empenho e organização os financiamentos para as áreas de interesse.

Numa análise geral, o estímulo à participação direta da população e a criação de instrumentos compartilhados de gestão, com o incentivo às organizações populares, estabeleceram importantes espaços coletivos de interlocução.

Como tendência comum, a composição do movimento de moradia se diversificou, ganhando mais peso na formação das Associações de Luta por

Moradia, que agrupam a chamada demanda de aluguel. A primeira, constituída em 1987, foi a Associação de Construção Comunitária do Gazuza, e, atualmente há sete com finalidade similar. Não obstante, as comissões internas dos núcleos e associações regionais mantiveram sua organização e interlocução com o Poder Público. A construção e a qualidade desta relação balizou-se e favoreceu a percepção da população sobre cada governo, assim como a credibilidade nos projetos e propostas apresentadas.

Nos espaços do OP, desde a sua criação, em 1994, o movimento de maior expressão na disputa de benfeitorias foram as comissões ou associações de núcleos que atraíram uma grande parte dos moradores para garantir a vitória nas deliberações, fato que impulsionou internamente a realização de várias urbanizações.

O estudo sobre a experiência leva à conclusão que a existência e efetivação de espaços coletivos de interlocução amplia a democratização dos debates, decisões e co-responsabilidade, entre gestores, em torno do conjunto da política habitacional. Contribui para a formação dos sujeitos da ação no seu próprio desenvolvimento e auxilia num movimento contrário à tendência de fragmentação das ações de governo.

3.3 UMA POLÍTICA SOCIAL DE DIREITOS E DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO

Para dar início ao debate provocado, recorreremos, inicialmente, a algumas abordagens sobre avaliação da política, extraídas das entrevistas com os interlocutores. Poderíamos, aqui, resgatar muitos trechos, pois o debate obtido com as entrevistas acerca do assunto foi muito rico, visto a familiaridade e experiência dos interlocutores no campo de estudo. Foram levantadas questões objetivas e subjetivas que tivemos o cuidado de explorar no decorrer do resgate histórico feito no Capítulo 2 e na análise contida neste terceiro e último capítulo, enfoques abordados a partir da visão e vivência de cada sujeito da pesquisa sobre a história destes mais de 20 anos de implantação e implementação do Programa de Urbanização de Favelas no município de Diadema.

a) Sobre a política:

Quando falamos em déficit habitacional, nós não estamos falando somente das pessoas que moram de aluguel, os sem-teto, estamos discutindo a condição insalubre de moradia, condição também precária de moradia. A mudança só ocorre se houver a participação (...) se tiver recurso do governo federal e do governo estadual e do governo municipal devidamente distribuído de acordo com é feita a arrecadação dos tributos no nosso País... Para isso, também é importante que tenhamos políticas estruturantes: a própria criação do conselho do fundo estadual e do fundo nacional, do fundo municipal e do fundo estadual ... Qual é o caráter dos consórcios intermunicipais? E da discussão metropolitana? Então, devemos ir em busca de instrumentos que avancem as barreiras do limite do município. (Queiroz, 2008)

A habitação, embora a Constituição Federal tenha (através de emenda) consagrado a moradia como direito social, ainda não é uma obrigação do Estado. Ainda não existe uma Política Habitacional em nível nacional com definição clara para seu financiamento nas três esferas de governo... Assim, a destinação de recursos do governo federal e estadual para o município está intimamente ligada a questões político-ideológicas. (Santos, 2008)

O direito à moradia, como “direito universal” reconhecido pela ONU, confronta-se com a idéia hegemônica de que se trata de assunto a ser resolvido nos marcos do mercado. A experiência de Diadema é importante também porque enfrentou este “senso comum” num tempo em que isto não era fácil e, pouco a pouco, ganhou a maioria da população para esta concepção de direito. Mas também para a idéia de que direito tem que ser conquistado com luta e mobilização. (Lobo, 2008)

b) Sobre os resultados:

Ainda que não tenhamos uma pesquisa abrangente, que dê conta do impacto e resultados da Política Municipal de Habitação adotada em Diadema, principalmente do ponto de vista da população atendida, é inegável que a prioridade e continuidade dos investimentos em núcleos habitacionais com

experiências inovadoras de urbanização e regularização fundiária efetivadas com participação popular, resultaram na melhoria da qualidade de vida, das condições de habitabilidade e do acesso a serviços urbanos. (Santos, 2008)

Aqui, para ser bem sintético, respondo com um juízo de valor bem subjetivo: cada conquista dos programas habitacionais foi muito valorizada pela população atingida a seu tempo. (Lobo, 2008)

Para questionar sobre a política desenvolvida através do Programa de Urbanização de Favela em Diadema enquanto de garantia e promoção de direitos, a partir de agora, apresentaremos algumas ponderações por meio das quais buscamos, neste trabalho, questionar a efetividade do programa, seu alcance e seu caráter democrático.

A continuidade da urbanização em Diadema deve-se ao fato de que, desde 1983, a habitação foi incorporada ao orçamento municipal como alvo da intervenção do governo. Considerado o fato que a relação com o Estado e Governo Federal sempre foi muito complicada, porque dependia de “vontade política” e não havendo uma distribuição coerente dos recursos destinados para a área.

A iniciativa em nuclear programas de apoio respaldavam a ação do Programa de Urbanização de Favelas, ou seja, o Programa de Apoio à Autoconstrução; o Programa de Regularização Fundiária e o Programa de Apoio às Associações de Luta por Moradia. Embora em alguns casos existissem refluxos nas ações, poucas atividades foram abandonadas, ao contrário, a experiência foi avançando na melhoria dos instrumentos e mecanismos existentes e na criação de novos. Pode-se, portanto, falar em alteração e alternância de intensidade. ao longo do período.

O caminho do Programa de Urbanização partiu de uma definição inicial de padrões e teve seu aprimoramento na trajetória. Do lote, viela, saneamento básico e defesa da posse, avançou na realização de obras e ações mais complexas, com formas diferenciadas de gestão e no estabelecimento de instrumentos defensores da função social da terra e propriedade. Teve seus princípios e padrões básicos referendados enquanto dignos na qualidade e na garantia do acesso. Algumas críticas, que antes tinham eco ao questionarem os padrões mínimos, hoje são

revistas nas atuais discussões da necessidade de distribuição do solo urbano nos grandes centros.

Quanto ao financiamento externo, apenas recentemente, na esfera federal, a partir da definição da Política Nacional para Habitação e criação do fundo, é que houve uma considerável ampliação na aplicação de recursos nos municípios, porém, deve-se destacar que a forma de intermediação dos recursos federais, em sua maioria, é administrada pela CEF e, os recursos, embora disponíveis para a habitação popular, nem sempre estão acessíveis, por conta da burocracia e das exigências impostas.

A escassez de terras, aliada à alta densidade demográfica, aos recursos financeiros limitados e a uma política de desresponsabilização do Estado em relação à questão habitacional resultaram numa demanda reprimida bastante expressiva, de áreas que somente foram atendidas 20 anos após sua implantação, outras ainda aguardam atendimento e há, também, uma demanda reprimida por casa dentro das favelas em co-habitação e fora dela, nos aluguéis, ainda a ser alcançada.

Ao longo do tempo, estabeleceram-se, em conjunto com o movimento, critérios que hierarquizavam a prioridade de atendimento: grau de risco, tempo de ocupação, condições de saneamento e grau de organização da comunidade, dentre outros definidos pelos fóruns. A universalidade no atendimento foi alcançada pelo processo contínuo da ação, que atendeu à quase totalidade das favelas.

O incentivo à participação popular na área habitacional, entre 1983 e 2008, pode ser caracterizado enquanto experiência de acesso à democratização da gestão, pois estabeleceu uma relação de parceria entre o Poder Público e os movimentos populares na gestão, minimizando a distância entre a esfera técnica de planejamento e a política de gestão, não obstante os embates comuns.

O conceito de direito à habitação é bastante abrangente e envolve, além da casa, o território apropriado pelo cidadão e as necessidades decorrentes desta nova casa e espaço: ambiente saudável, o novo endereço, as despesas com manutenção, entre outras.

Deve-se considerar que há um sentido simbólico na conquista da casa, para cada cidadão, que pode conter um aspecto subjetivo do desejo ou da conquista do direito. Portanto, o grau de satisfação, além de estar diretamente ligado ao impacto nas condições de vida dos moradores, pode incluir outras questões referenciais.

O processo de urbanização de favelas em Diadema é incorporado como uma conquista, pela maioria dos usuários, principalmente por se sentirem partícipes. Ao documento de posse é atribuído um enorme valor, mas, com relação às taxas e despesas advindas da nova situação de moradia, há bastante reclamação e recusa, seja pela baixa renda, seja pela tradicional força na luta por condições mais justas, na busca por tarifa social, condomínio diferenciado, etc.

Na busca de respostas quanto ao atendimento do direito à habitação e do direito à urbanização, transcorridas ações de 1983 até 2008, poderíamos dizer que na sua abrangência o Programa de Urbanização universalizou a ação e atendeu ao direito, porém vale destacar que foram necessários 20 anos, com hierarquias de prioridade em uma cidade que pelo seu tamanho já não tem o mesmo crescimento populacional de anos atrás.

Outro fator é a situação dos núcleos, que, na sua maioria, estão envoltos em uma problemática social maior, vinculada a baixíssima renda, falta de emprego e outras necessidades. Desta forma, deparamo-nos com a co-habitação, expressa na relação de solidariedade entre parentes, que adensam os pequenos espaços, gerando insalubridade e condições indevidas de habitabilidade.

A questão não chega a se encaixar na definição de encortiçamento, pois preservam individualidade na subdivisão da unidade habitacional, porém, demanda outra intervenção urbanística: o Programa de Requalificação das Unidades ou a produção de outras unidades. Portanto, o alcance de direitos ou novos acessos é uma constante.

No atual estágio da política habitacional da cidade, existem reflexões que se impõem para que sejam traçados os caminhos. Devem-se apontar alguns debates, explicitados nos exemplos a seguir:

- situações afetas a regularização fundiária, onde ainda existe muita resistência de setores da sociedade em alterar e em outros casos efetivar as novas leis aprovadas pelos governos Federal, Estadual e Municipal, leis que buscam reconhecer as peculiaridades dos loteamentos e assentamentos informais, legitimar a autonomia do município na gestão de seu território e principalmente “garantir” que a terra urbana cumpra sua função social. Assim inserir os núcleos e loteamentos habitacionais de interesse social à cidade legal também não tem sido tarefa fácil, os procedimentos de regularização fundiária são muito complexos, demorados e onerosos, dependendo, na maioria das vezes, de fatores externos ao governo, como por exemplo, a rigidez e burocracia dos Cartórios de Registro de Imóveis, a interpretação de que algumas leis como inconstitucionais, exemplo Lei 10.931/04 – gratuidade do 1º registro do imóvel em cartório. Defesa de posicionamentos bastante conservadores na supervalorização da propriedade individual e privada;
- a disputa do escasso banco de terras da cidade com o mercado imobiliário, quando define nas revisões do Plano Diretor da Cidade sobre a demarcação das Aeis I e II; a primeira tem como objetivo o atendimento do déficit habitacional e, a segunda, o de garantir a segurança na posse dos Núcleos Habitacionais de Favelas já existentes. Sabendo da apropriação dessas áreas pelo mercado imobiliário, como mecanismos de controle seriam eficazes para inibir essa ação?;
- o problema na estrutura de financiamento para a área habitacional encontra-se no subsídio à baixa renda, porque, embora haja uma priorização dos fundos à demanda de zero a três salários mínimos, objetivamente, há muita dificuldade de acessar tais recursos, e ainda nota-se um direcionamento para o mercado formal imobiliário, que consegue atender facilmente exigências formais, dispondo de estrutura e caminhos para a efetivação de seus interesses.

Inquietações como estas nos mostram que é preciso buscar estratégias e alternativas que coíbam a ação do mercado imobiliário, que propiciem a integração com outras políticas, com ênfase naquelas de inclusão social e geração de emprego e renda, mas principalmente, é necessária e fundamental a pressão exercida por meio da participação dos movimentos organizados pela efetivação das novas legislações urbanísticas, seja a aplicação do Estatuto da Cidade, da lei de

regularização sustentável, da Luos ou de outros instrumentos de acesso a terra e moradia digna.

Portanto, mesmo que Diadema apresente condições mais favoráveis em relação a outros locais, ainda há um longo percurso na busca e discussão da função social da terra e nas conquistas que envolvem o direito à cidade.

Tratar sobre a efetivação do direito não coloca Diadema numa redoma, sem qualquer interferência do mercado e do capital, ao contrário, a realidade vivida pela cidade expressa essa contradição, porém, podemos afirmar que na gestão da política para habitação possibilitou continuidade na ação, com crescente aprimoramento, nas ações do Programa de Urbanização de Favelas garantia a melhoria da qualidade de vida desta população.

Desta maneira, a conquista do direito à moradia pode ser vista sob os aspectos **político e ideológico** como reconhecimento social de que se trata efetivamente de um direito cuja obrigação de prover está afeta ao Poder Público. Esse programa, com o tempo, ganhou legitimidade no conjunto da cidade, por operar melhorias urbanísticas sensíveis, que beneficiaram os bairros como um todo. **Efetivo de resultados**, pode-se afirmar que os avanços na urbanização de favelas foram muito significativos, apesar de restar parte da demanda a ser atendida. Também foi importante a contribuição da regularização fundiária e da construção de outros instrumentos urbanísticos que tranqüilizaram os cidadãos na posse e na regularização dos projetos com padrões diferenciados. Quanto à **qualidade de vida e condições dos moradores**, a mudança foi bastante significativa, principalmente nos primeiros anos da urbanização de favelas, com impacto direto e significativo no saneamento básico, o que contribuiu para reduzir o índice de mortalidade infantil. Quanto ao **acesso aos serviços e à inclusão na cidade** avançou, em consonância com a conquista de direitos pelo conjunto da população. Vale registrar que, não obstante as melhorias urbanísticas efetivadas, na maioria dos núcleos subsiste população de baixa renda e, conforme critérios de atendimento definidos para os programas sociais e serviços públicos, essas pessoas tem acesso prioritário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vez de serem apenas livres, esforcem-se para criar um estado de coisas que liberte a todos e também o amor à liberdade torne supérfluo!
Em vez de serem apenas razoáveis, esforcem-se para criar um estado de coisas que torne a desrazão de um indivíduo um mau negócio.

(BRECHT)

A primeira consideração a realizar, ao final deste trabalho, que se ocupa da oferta pública de habitação à população favelada na cidade de Diadema, é que o conteúdo objetivo desse processo em si mesmo se situa numa área de conflito entre a responsabilidade pública e a responsabilidade individual. A habitação, enquanto direito à moradia, embora já inscrita na Constituição de 1988 como responsabilidade estatal, permanece difusa, sem nitidez, e num trânsito paralelo entre as alçadas federal, estadual e municipal.

Deve ser retomado o entendimento da moradia como uma expressão da “questão social” fruto do conflito entre capital e trabalho, do modo capitalista de produção; como manifestação, no dia-a-dia, da contradição entre o proletariado e a burguesia, refletida na desigualdade, que leva ao empobrecimento e à diferenciação do acesso a direitos básicos.

Apesar de prover uma melhoria com a implantação de infra-estrutura urbana e a articulação nas políticas públicas, pelo exemplo da cidade de Diadema não se pode deixar de afirmar que há uma grande demanda pelo direito à moradia digna em todo território nacional mas, principalmente nas regiões metropolitanas. Embora tenha ocorrido uma melhora na qualidade de vida da população de Diadema, ainda existem núcleos habitacionais e loteamentos com um significativo número de famílias residentes em Área de Preservação Permanente (APPs) e de proteção aos mananciais, ou com outros entraves legais que impedem sua regularização. É importante ressaltar que a cidade apresenta o segundo maior adensamento do País e um território que está esgotando sua capacidade de atendimento do déficit habitacional e dos serviços necessários à população.

Entendendo que o direito à moradia não está limitado à definição do lote, saneamento e construção habitacional, mas vincula-se ao direito à cidade, Diadema efetivou uma política habitacional que prioriza suas áreas mais vulneráveis na construção deste acesso. Teve a universalidade do atendimento como uma direção, que devido a escassez de recursos, foi sendo conquistada no processo e no tempo.

Verifica-se, com a experiência analisada, que abrir canais de participação popular para que a população exercite o direito de propor, acompanhar e fiscalizar as ações do governo é parte componente de um processo de acesso a moradia.

Podemos dizer que a difusão e a democratização das informações sobre toda e qualquer ação governamental estimula a criação de dinâmicas, que propiciam aos cidadãos a compreensão dos problemas particulares e específicos da realidade dos seus territórios. Esta prática indica respeito e agrega uma dimensão educativa às ações de governo, contribuindo para formar a consciência cidadã.

Democratizar a gestão municipal sobre as políticas públicas significa reverter a tradição histórica de apropriação privada da Administração Pública, em que, pelos processos participativos, reconheçam-se as diferenças entre interesses e a legitimidade da disputa entre eles, pressupondo que os coletivos prevaleçam sobre os individuais.

Isto significa uma contraposição ao movimento mais amplo de reforma e desresponsabilização do Estado Brasileiro, que, por sua vez, influencia os municípios e se reflete em terceirizações e na degeneração de projetos na área social, dada a diferenciação atribuída ao papel do Estado.

Na contracorrente, vê-se a capacidade de oposição dos sujeitos, principalmente dos que vivem nas áreas segregadas, pois é a força dos movimentos que, potencializados, podem gerar rupturas. Neste sentido, os projetos urbanos para a criação de condições ambientalmente sustentáveis, com a prevalência da função social da terra deveriam ser realizados considerando-se o tripé: inclusão social, desenvolvimento local e gestão compartilhada.

O Estatuto da Cidade prevê a garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à

infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Contudo, essa responsabilidade tem que ser partilhada entre as três esferas de governo. Um caminho para enfrentar a problemática habitacional da Região Metropolitana de São Paulo é a elaboração de consórcios intermunicipais e a discussão com o Estado, em que a situação poderá ser pensada além dos limites dos municípios.

Outro elemento importante é o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social e seu efetivo funcionamento, quando houver, por parte do Poder Público, de forma integrada, o interesse real de solucionar os problemas urbanos e habitacionais.

O espaço urbano é complexo e merece um plano abrangente, pensado pelos vários agentes que nele vivem ou intervêm. Nessa dimensão, pressupõe-se a interação dos usuários, arquitetos, assistentes sociais, sociólogos, sanitaristas, geógrafos, educadores e de todos aqueles que possam fornecer sua contribuição, saber e vontade. O papel dos planejadores aqui entendidos como os sujeitos envolvidos é determinante no processo para definir a ação.

No planejamento, em que participam os sujeitos envolvidos, os processos de balanço e reflexão auxiliam no redirecionamento das ações e no aprimoramento dos mecanismos de gestão.

A discussão de uma política focada na habitação enfrenta resistências porque trata diretamente da terra, envolvendo definições além das gestões dos limites dos municípios. Uma frente regional ou metropolitana, possivelmente, responderia melhor às demandas, como é o caso dos mananciais e da falta de terra nos centros urbanos. Há uma visão muito setORIZADA do atendimento, o que dificulta pensar a cidade nessa perspectiva mais ampla, sem contar a subdivisão dos movimentos que, por vezes, enfatizam distintas bandeiras.

A natureza dessa luta é um constante choque com a apropriação privada da terra e com a dinâmica de exclusão pelo capital e pelo mercado imobiliário. Desse ponto de vista, se não houver uma constante mobilização e a reelaboração de propostas por parte dos movimentos populares e dos agentes públicos

comprometidos com essa concepção, corre-se o risco de haver uma diluição da idéia do direito a qual, em contrapartida, favorece a idéia da habitação enquanto mercadoria e a preponderância do seu valor de troca sobre o de uso.

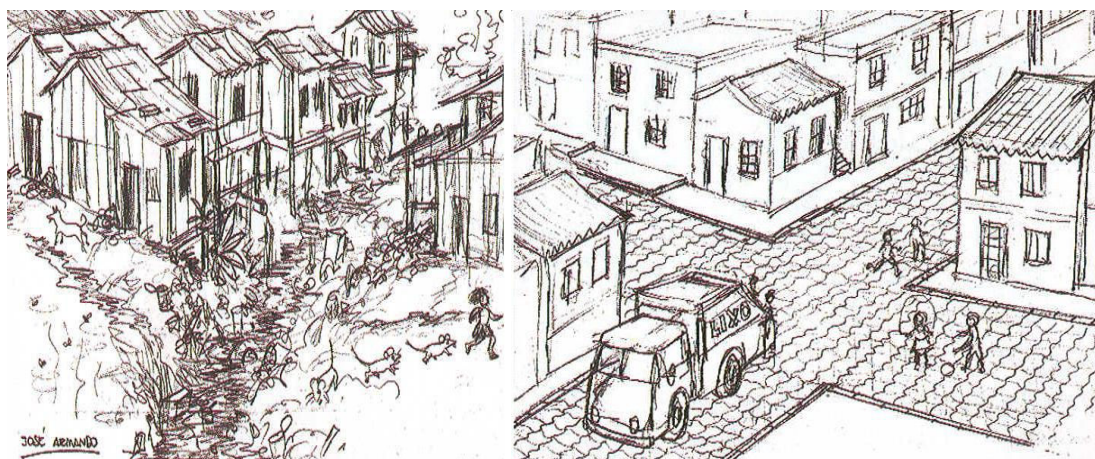
“Eu acho que essa é uma função nossa dentro do Poder Público, ser provocativo com a gente mesmo, temos que propor alguns temas, temas que têm que ser expostos para que a gente possa debater melhor.” (Queiroz, 2008)

Estudar e refletir sobre tais assuntos não significa expor fraquezas e fracassos, mas apontar importantes avanços e, num desafio, ter elementos para construir os novos rumos.

A intenção é que, no espaço acadêmico, este processo de reflexão contribua oferecendo uma análise sobre os limites e possibilidades de uma determinada ação governamental. No âmbito do Município de Diadema, o estudo ambiciona auxiliar no planejamento e aprimoramento dos mecanismos de gestão e, de uma forma geral, propõe-se enquanto instrumento de análise e contribuição para gestores partícipes desta política de atendimento.

Se comer é o degrau inicial de respeito à vida, morar é o seguinte.

(Patrus Ananias, 1996, p.88)



Desenhos do Engº Armando Loures Vieira (acervo SEHAB, 1996)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Marco Antonio Plácido. **Urbanização de Favela em Diadema no período 1983 a 1988**. 1994. p.168. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. **Habitação, participação popular e cidadania**. 2001. p.250. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. p.165, 168.

BONDUKI, Nabil G. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, Fapesp, 1998.

_____. **Formulação de metodologia de avaliação de programas habitacionais financiados com recurso do fundo de garantia do tempo de serviço**. Assessoria à Caixa Econômica Federal. São Carlos: USP- EESC, 1999. p. 185 -223.

BRASÍLIA. Ministério das Cidades. I CONFERÊNCIA DAS CIDADES: moradia digna para todos. **Relatório Final**. Brasília, 2001.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil: Municípios selecionados e micro regiões geográficas**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e informações. 2ª ed. Belo Horizonte. 2005.

_____. Ministério das Cidades. **Estatuto da cidade**. 2. ed. São Paulo: Pólis, 2002.

_____. Ministério das Cidades. IV CONFERÊNCIA DAS CIDADES: a cidade cidadã. **Documento de subsídio**. Brasília, 2002.

_____. Ministério das Cidades. **Estatuto da cidade**. Brasília, 2002.

_____. Ministério das Cidades. **Resoluções do Encontro Nacional do Fórum de Reforma Urbana**: rumo à conferência nacional das cidades: uma outra cidade é possível. Brasília, jun. 2003.

_____. **Código de ética profissional do assistente social**. Publicado no DOU, seção 1, n. 60, Brasília, 1993.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil - 1988**. 35. ed. Saraiva. São Paulo, 2005.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e favela - metodologia para projetos de urbanização**. 2000. p.176. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. **Revista Proposta**, n. 93/94. Rio de Janeiro: Fase, 2002.

COUTO, Berenice Rojas. O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal. In: **Capacitação em serviço social e políticas públicas**, módulo 2, Brasília, Cead, 1999.

CYMBALISTA, R. **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. **Revista Pólis**, n. 29, São Paulo, 1997.

DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão: governo local e democracia. **Revista Espaço e Debates**, n. 30, São Paulo, 1991.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Mediva. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas**: evolução e impasses. 2003, Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DIADEMA. Prefeitura do Município de. **Avaliação da participação popular na gestão da política habitacional de Diadema**. Diadema 1996.

_____. Documento Diadema: habitação cada dia melhor. **Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema**, n. 1, Diadema, SP, 1996.

_____. Documento do III Encontro de Habitação de Diadema In: **Diadema política habitacional**. Diadema, SP, 2001-2004.

_____. Resgate do centro de memória de Diadema. **Jornal da cidade de Diadema Pé na Rua**, out.94, mar.95. Diadema, SP.

_____. **Mapa da exclusão e inclusão da cidade de Diadema**. Pontifícia Universidade Católica, SP, Cedest, IEE, Diadema, SP, 2007.

_____. **Plano estratégico municipal de assentamento subnormal (Pemas)**, Programa Habitar Brasil. Diadema, SP, 2001.

_____. IV ENCONTRO DE HABITAÇÃO. **Texto base**. Diadema, SP, 2006.

DOWBOR, Ladislau, **A reprodução social**: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vargas, 1998.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e estatuto da cidade. **Revista Proposta** n.93/94, Rio de Janeiro: Fase, 2002.

FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolívar. **As cidades que dão certo** - experiências inovadoras na Administração Pública brasileira. Brasília: MH Comunicação, 1996.

FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA. **Carta mundial pelo direito à cidade**. Porto Alegre, 2005.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler**. São Paulo: Cortez, 1992.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (Seade). Estudo elaborado a pedido da Assembléia Estadual de São Paulo que institui o **Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)**, São Paulo, 2001.

_____; Estudo elaborado a pedido da Assembléia Estadual de São Paulo que institui o **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)**, São Paulo, 2001.

HEREDA, Jorge Fontes. **O impacto das Aeis no mercado imobiliário de Diadema**. In ROLNIK R, CYMBALISTA R. Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão social. Revista Polis 29, São Paulo, 1997.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Os caminhos da pesquisa no serviço social**. IX ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, Porto Alegre, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos demográficos**, de 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000.

KECK, Margaret E. PT. **A lógica da diferença**. São Paulo: Ática. 1991.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003, p.25.

_____; NAKANO, Kazuo. **Perspectivas territoriais e regionais para as políticas brasileiras**. Revista Serviço Social e Sociedade, nº 87, 1. reimpr., São Paulo: Cortez, 2006.

LEFEBRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes Ltda, 1991. p.2,42.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **A questão habitacional no Brasil**. Texto elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Estudo 2001.

MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. **Governo e Cidadania balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. 1ª edição, São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.

MAIA, L. M. **O cotidiano dos direitos humanos**. João Pessoa: Max Limonad, 1999.

MARICATO, Ermínia. **Erradicar o analfabetismo urbanístico**. Revista Proposta, n.93/94, Rio de Janeiro: Fase, 2002.

_____. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Editora Alfa Omega, 1982.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Os métodos na pesquisa. A pesquisa qualitativa.** IX ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, Porto Alegre, 2004.

MOURAD, Laila Nazem. **Democratização de acesso à terra urbana em Diadema.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura). 2000. p. 138. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Pontifícia Universidade Católica, Campinas, 2000.

PASTERNAK, Suzana. **A favela que virou cidade.** Revista Pós n.19, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PAZ, Rosângela Dias de Oliveira. **Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos-piloto de investimento e intervenção em favelas.** Documento elaborado pelo IEE-PUC-SP, Programa Habitar Brasil-BID, Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, 2004.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p.273.

RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; PECHMAN, Robert M. **O que é questão da moradia.** São Paulo: Brasiliense, 1983.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **Velhas questões, novos desafios.** Cadernos Le Monde Diplomatique. São Paulo: Veraz, 2001.

SÃO PAULO. **Projeto moradia.** 2. ed. Instituto Cidadania, 2000.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980.** 2. ed. São Paulo: Terra e Paz, 1995.

SANTOS, Mauricleia Soares dos. **A política de habitação no Município de Diadema e a intervenção do serviço social no período de 1994 a 2004.** 2006.

205 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica - PUC-SP, São Paulo.

SAULE, Jr. Nelson. **Estatuto da Cidade- instrumento de reforma urbana**. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Texto utilizado no Curso de Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte. 2000. p.22.

SCARAMBONE, Selma. **Subsídios para o planejamento do solo em áreas de proteção e recuperação dos mananciais da região metropolitana de São Paulo**. 2006, p 162. Dissertação (Mestrado em Arquitetura). Instituto de Pesquisas Tecnológicas, São Paulo.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SORIANO, Raul Rojas. **Manual de pesquisa social**. Petrópolis: Vozes, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. A especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 77, São Paulo: Cortez, mar. 2004.

_____. Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sonia Maria Teixeira. **Os direitos dos desassistidos sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Democracia, cultura e desenvolvimento de comunidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 36, ano XII, São Paulo, Cortez, ago. 1991.

_____. Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o estado e o mercado. In: MELO RICO, Elizabeth; RAICHELIS, Raquel (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999.

TAVARES, Júlio; MONTE, Gonzaga. **Partido dos trabalhadores de Diadema: uma história de militância e luta**. São Paulo: Terra das Artes, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global - limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001. p.38.

TRAGTENBERG, Mauricio. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Instituto, 1998.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Os caminhos para a pesquisa no Serviço Social**. IX ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, Porto Alegre, 2004.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

ANEXO A – Quadro geral de dados sobre os núcleos, atualizado em 2008.

REGIÃO NORTE

Nº	NÚCLEOS	BAIRRO	SIT. FIS.	FAM	HAB	ÁREA m2	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	Período Ocupação	URBANIZAÇÃO	
									Período	Anos
1	ABC 1	TABOÃO	U	89	383	5.332,00	Pública com concessão	83 a 88	1983-1988	6
2	ABC 1A	TABOÃO	U	13	56	1.070,00	Pública	83 a 88	1983-1988	6
3	ABC 2	TABOÃO	U	58	249	2.879,00	Pública com concessão	83 a 88	1983 -1985	3
4	ABC 3	TABOÃO	U	62	267	3.216,00	Pública com concessão	83 a 88	1983 -1985	3
5	Águia de Ouro	TABOÃO	U	18	77	1.575,00	Pública com concessão	89 a 92	1989 - 1994	6
6	Álamo	CAMPANÁRIO	U	18	77	792,00	Pública com concessão	83 a 88	1993 - 1995	3
7	Albatroz	CAMPANÁRIO	IP	11	47	580,70	Pública com concessão	83 a 88	1989-1996	8
8	Alfenas	CAMPANÁRIO	U	45	194	2.423,00	Pública	83 a 88	1989-1996	8
9	Antonio Dias Palombo	TABOÃO	EU	12	52	1.250,00	Pública	80 A 82	2001-2008	8
10	Antonio Ferreira	TABOÃO	U	23	99	3.750,00	Pública	83 a 88	1989-1992	4
11	Ayruoca	CAMPANÁRIO	U	4	17	388,00	Pública	83 a 88	1989-1996	8
12	Baependy	CAMPANÁRIO	U	4	17	697,00	Particular	83 a 88	1989-1992	4
13	Berlim	TABOÃO	U	13	56	997,00	Pública com concessão	83 a 88	1984-1988	5
14	Bezerra de Menezes	CAMPANÁRIO	U	7	30	270,00	Pública	83 a 88	1988-1995	8
15	Bosque Real (Celite - parte)	TABOÃO	U	127	546	10.384,00	Pública com concessão	80a82	1984-1995	12
16	Canhema	CANHEMA	U	200	860	7.113,00	Pública com concessão	80 a 82	1984-1994	11
17	Canheminh (28 de Setembro)	CANHEMA	U	23	99	2.100,00	Pública com concessão	83 a 88	1984-1985	2
18	Cidade Alta	CAMPANÁRIO	U	37	159	3.530,00	Pública com concessão	83 a 88	1988-1995	8
19	Dezoito de Agosto (Celite - parte)	TABOÃO	U	389	1.673	42.459,00	Pública com concessão	83 a 88	1984-1995	12
20	Do Padre (dos Palmares)	CANHEMA	U	206	886	19.643,00	Particula	80 a 82	1983-1996	14
21	Dom Joao VI	TABOÃO	U	366	1.574	20.681,00	Pública com concessão	80 a 82	1983-1996	14
22	Escadão	CAMPANÁRIO	U	10	43	1.142,00	Pública	89 a 92	1993-1996	4
23	Fagundes Varela	CAMPANÁRIO	U	11	47	450,00	Pública	83 a 88	1994-1996	3
24	Gaivota	CAMPANÁRIO	U	5	22	350,00	Pública	83 a 88	1989-1992	4
25	Humberto de Campos	TABOÃO	U	8	34	800,00	Pública	83 a 88	1989-1994	6
26	Itália	TABOÃO	U	335	1.441	10.500,00	Pública com concessão	80 a 82	1983-1996	14
27	Jardim. Amália	CAMPANÁRIO	U	48	206	1.500,00	Pública com Concessão	83 a 88	1993-1996	4
28	Jardim. Maravilha	TABOÃO	U	26	112	1.848,00	Pública com concessão	83 a 88	1993-1996	4
29	Luiz Carlos Prestes	TABOÃO	U	10	43	450,00	Pública	83 a 88	1993-1996	4
30	Macaúba	CAMPANÁRIO	U	80	344	6.400,00	Particular	83 a 88	1994-1996	3
31	Marginal	CAMPANÁRIO	U	20	86	2.561,65	Particular	83 a 88	1983-1992	10
32	Maria Tereza	CAMPANÁRIO	U	118	507	7.724,00	Pública com concessão	80 a 82	1984-1995	12
33	Marina	TABOÃO	U	8	34	69,00	Pública	83 a 88	1989-1996	8
34	Melro	CAMPANÁRIO	U	70	301	4.910,00	Pública com concessão	83 a 88	1983-1990	8
35	Mildes	TABOÃO	U	5	22	100,00	Pública (Remoção)	83 a 88	1989-1996	8
36	Nações	TABOÃO /	U	600	2.580	17.589,00	Mista (Part./Públ. com concessão)	80 a 82	1984-1994	11
37	Nossa Sra. Aparecida	CAMPANÁRIO	U	72	310	4.514,00	Pública com concessão	83 a 88	1990-1994	5
38	Nova Serrana	CAMPANÁRIO	U	35	151	2.452,00	Pública com concessão	83 a 88	1990-1995	6
39	Oiroso	CAMPANÁRIO	U	26	112	1.927,00	Particular	83 a 88	1989-1996	8
40	Paramaribo	TABOÃO	U	13	56	1.200,00	Pública com concessão	83 a 88	1989-1990	2
41	Paraopeba I	TABOÃO	U	31	133	3.600,00	Mista (Part./Pública com	89 a 92	1990-1996	7
42	Paraopeba II	TABOÃO	EU	22	95	2.500,00	Particular	89 a 92	1989-1991	2
43	Parque Reid	CAMPANÁRIO	U	54	232	3.680,00	Pública com concessão	83 a 88	1985-1992	8
44	Ponta do Norte	CAMPANÁRIO	IP	6	26	1.000,00	Pública (Estado-Dersa)	89 a 92	1989-1996	8
45	Ressurreição	CAMPANÁRIO	U	30	129	2.093,00	Pública	89 a 92	1989-1996	8
46	Sant'Ana	CANHEMA	U	142	611	8.645,00	Pública com concessão	83 a 88	1990-1995	6
47	Santa Cruz I	CANHEMA	U	137	589	6.245,00	Pública com concessão	80 a 82	1983-1994	12
48	Santa Cruz II	CANHEMA	U	125	538	6.204,00	Pública com concessão	80 a 82	1983-1996	14
49	Santa Cruz III	TABOÃO	U	138	593	10.634,00	Pública com concessão	80 a 82	1984-1996	13
50	Santa Cruz IV	TABOÃO	U	10	43	1.200,00	Pública com concessão	80 a 82	1984-1990	7
51	Santa Cruz V	TABOÃO	REM	32	138	0,00	Publica Municipal (rem)	80 a 82		REM
52	Santa Helena	CANHEMA	U	41	176	2.462,00	Pública com concessão	83 a 88	1985-1996	12
53	Santa Luzia (Celite - parte)	TABOÃO	U	330	1.419	23.457,00	Pública com concessão	83 a 88	1985-1995	11
54	São Judas Tadeu	CAMPANÁRIO	U	127	546	11.600,00	Pública com concessão	83 a 88	1985-1988	4
55	Serra do Baturité	CAMPANÁRIO	EU	35	151	5.500,00	Mista (Part/Pública)	83 a 88	1989-2007	19

REGIÃO NORTE

Nº	NÚCLEOS	BAIRRO	SIT. FIS.	FAM	HAB	ÁREA m2	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	Período Ocupação	URBANIZAÇÃO	
									Período	Anos
56	Serra da Borborema	CAMPANÁRIO	U	30	129	1.400,00	Particular	83 a 88	1989-1996	8
57	Sicomoru	CAMPANÁRIO	U	20	86	4.500,00	Pública	83 a 88	1989-1995	7
58	Soneira	CAMPANÁRIO	U	15	65	1.278,00	Pública	83 a 88	1989-1996	8
59	Sul América	TABOÃO	U	10	43	652,00	Pública	80 a 82	1989-1996	8
60	Takebe I	TABOÃO	U	40	172	1.300,00	Pública com concessão	80 a 82	1989-1996	8
61	Takebe II (Sta. Bernardete)	CANHEMA	U	20	86	507,00	Pública	80 a 82	1993-1996	4
62	Takebinho	TABOÃO	U	49	211	3.307,00	Pública com concessão	80 a 82	1989-1996	8
63	Tangará	CAMPANÁRIO	U	20	86	1.097,00	Pública	89 a 92	1989-1996	8
64	Uirapurú	CAMPANÁRIO	U	45	194	2.000,00	Pública com concessão	83 a 88	1989-1992	4
65	Vera Lúcia	TABOÃO	U	37	159	2.179,00	Pública com concessão	80 a 82	1989-1996	8
66	Vila Alice	CANHEMA	U	160	688	17.057,00	Mista (Part./Pública com Concessão)	80 a 82	1989-1995	7
67	Vila Cláudia	CANHEMA	U	245	1.054	8.345,00	Mista (Part./Pública com Concessão)	80 a 82	1993-1996	4
68	Vila Odete	CANHEMA	U	293	1.260	22.388,00	Particular	80 a 82	1985-1996	12
69	Vila Olinda	CANHEMA	U	573	2.464	47.500,00	Particular	80 a 82	1993-1996	4
70	Vila Oriental I	CANHEMA	U	70	301	5.914,00	Pública com concessão	83 a 88	1989-1991	3
71	Vila Oriental II	CANHEMA	U	15	65	1.600,00	Particular	83 a 88	1989-1994	6
72	Vila Progresso (Servidão-Sabesp)	CANHEMA	U	53	228	2.162,00	Particular	93 a 96	1993-1996	3
73	Vilinha (23 de Julho)	CANHEMA	U	20	86	1.500,00	Pública com concessão	93 a 96	1989-1996	8
74	25 de Janeiro (2 de Julho)	CANHEMA	U	16	69	2.400,00	Públ com concessão	83 a 88	1886-1996	11
75	26 de Abril	CANHEMA	U	4	17	752,00	Pública	83 a 88	1983-1988	6
	TOTAL			6.220	26.751	414.274				

REGIÃO SUL

Nº	NÚCLEOS	BAIRRO	SIT. FIS.	FAM	HAB	ÁREA m2	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	Período Ocupação	URBANIZAÇÃO	
									Período	Forma
1	Alvares Machado	ELDORADO	EU	36	155	2.682	Particular	80 a 82	1989	20EU
2	Anequim	ELDORADO	U	12	52	1.150	Pública	80 a 82	1989-1992	4
3	Arraia	ELDORADO	U	6	26	4.000	Pública	80 a 82	1989-1996	8
4	Ayrton Senna (União II-B)	INAMAR	U	65	280	3.550	Particular	1978	1986-1996	11
5	Bacalhau	ELDORADO	U	40	172	1.700	Mista (Particular/Pública)	80 a 82	1989-1995	7
6	Baleia	ELDORADO	U	15	65	1.000	Pública	80 a 82	1989-1992	4
7	Caborje	ELDORADO	U	8	34	630	Pública	80 a 82	1989-1992	4
8	Caçã/Calango/Cachalote	ELDORADO	EU	280	1.204	21.737	Pública com concessão	80 a 82	1990	19EU
9	Café Bravo	INAMAR	U	14	60	1.268	Particular	80 a 82	1990-1992	3
10	Camarão	ELDORADO	U	5	22	400	Pública	80 a 82	1990-1992	3
11	Camarupim	ELDORADO	U	10	43	1.050	Pública	80 a 82	1990-1992	3
12	Cangati	ELDORADO	EU	50	215	6.000	Pública	70 a 79	1990	21EU
13	Canopô / Santa Inês	INAMAR	U	50	215	3.300	Particular	80 a 82	1990-1994	5
14	Carapeba	ELDORADO	EU	63	271	6.318	Mista (Públ. Munic/Part.)	80 a 82	1990	19EU
15	Carapicú	ELDORADO	IP	20	86	3.300	Pública	80 a 82	1995	14EU
16	Caviúna	INAMAR	U	730	3.139	42.000	Mista (Part./ Públ. c/ Conc.)	1978	1990-1996	7
17	Chico Mendes	INAMAR	IP	10	43	4.065	Pública	83 a 88	2006	2EU
18	Cidade de Deus (Badejo)	ELDORADO	EU	100	430	7.260	Pública com concessão	83 a 88	1991	18EU
19	Frei Ambrósio	ELDORADO	U	100	430	7.000	Pública	83 a 88	1991-1996	6
20	Imbaúva	ELDORADO	EU	120	516	12.147	Pública com concessão	80 a 82	1991	6EU
21	Inamar I	INAMAR	U	76	327	7.768	Pública com concessão	80 a 82	1984-1996	13
22	Inamar II	INAMAR	U	54	232	4.747	Pública com concessão	80 a 82	1984-1996	13
23	Ipitá	INAMAR	U	24	103	800	Pública	83 a 88	1990-1992	3
24	Jardim. da Liberdade	ELDORADO	U	78	335	8.103	Pública com concessão	83 a 88	1991-1996	6
25	Jd. das Pirâmides (Toca da Raposa)	ELDORADO	U	34	146	2.400	Particular	70 a 79	1991-1996	6
26	João Antonio de Araújo (Jd. Elen)	ELDORADO	EU	50	215	2.507	Pública	83 a 88	1990	18EU
27	Jóquei	ELDORADO	REM	80	344	2.935	Particular	97 a 99	REM	REM
28	Lixão do Alvarenga	ELDORADO	REM	40	172		Particular	83 a 88	REM	REM
29	Manacás	ELDORADO	U	5	22	1.995	Pública com concessão	80 a 82	1989-1992	4
30	Mar Azul	ELDORADO	U	37	159	3.861	Pública com concessão	80 a 82	1991-1995	5
31	Mar Báltico Mar Mediterrâneo	ELDORADO	IP	20	86	3.088	Pública	1990	1990	19EU
32	Margaridas	INAMAR	U	22	95	2.692	Pública com concessão	80 a 82	1991-1996	6
33	Palmeiras	ELDORADO	U	36	155	6.126	Pública com concessão	83 a 88	1992- 1996	5
34	Presidente Prudente	ELDORADO	U	12	52	2.022	Pública com concessão	83 a 88	1990-1992	3
35	Santo Antônio	INAMAR	U	20	86	4.795	Pública	83 a 88	1990-1992	3
36	União I-A (Jd. União das Vitória)	INAMAR	U	60	258	10.826	Particular	1984	1984-1988	6
37	União I-B	INAMAR	U	600	2.580	35.554	Particular	70 a 79	1984-1996	13
38	União II (Zé PT)	INAMAR	EU	450	1.935	26.553	Mista (Particular / Pública)	1978	1991	18EU
39	Vila Andréa	INAMAR	IP	16	69	1.162	Pública	83 a 88	2002	7EU
40	Yamberê I (Três Mosqueteiros)	INAMAR	U	68	292	4.894	Pública com concessão	1990	1989-1996	8
41	Yamberê II (Viveiro))	INAMAR	EU	150	645	10.000	Pública (1997/98)	1997	2002	7EU
	TOTAL			3.666	15.766	273.385				

REGIÃO LESTE

Nº	NÚCLEOS	BAIRRO	SIT. FIS.	FAM	HAB	ÁREA m2	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	URBANIZAÇÃO		
								Período Ocupação	Período	Anos
1	Afonso Pena	VILA NOGUEIRA	U	30	129	1.750	Pública com concessão	83 a 88	1983-1988	6
2	Amador Bueno	VILA NOGUEIRA	U	11	47	610	Pública com concessão	83 a 88	1990-1992	3
3	Ana Sofia	VILA NOGUEIRA	U	50	215	3.600	Pública	83 a 88	1985-1995	11
4	Antonio de Azevedo	VILA NOGUEIRA	U	10	43	1.500	Pública	80 a 82	1889-1991	3
5	Arco Iris I	CASA GRANDE	U	135	581	5.011	Pública com concessão	80 a 82	1984-1996	13
6	Arco Iris II	CASA GRANDE	U	45	194	5.600	Mista (Pública c/ Conc /Públ.Estadual (Dersa)	80 a 82	1984-1996	13
7	Artur Bernardes	CASA GRANDE	U	48	206	3.004	Pública com concessão	80 a 82	1984-1988	5
8	Bandeirantes	CASA GRANDE	U	86	370	4.332	Pública com concessão	80 a 82	1989-1991	3
9	Barão de Itajubá	CASA GRANDE	U	36	155	813	Pública com concessão	80 a 82	1989-1992	3
10	Barão de Uruguaiana	CASA GRANDE	U	154	662	7913	Pública com concessão	83 a88	1984-1993	4
11	Carijós	PIRAPORINHA	U	5	22		Pública	83 a88	1989-1992	4
12	Cooperativa (Novo Habitat)	CANHEMA	EU	205	882	8.500	Pública	97 a 2000	2003	6EU
13	Fazendinha	CASA GRANDE	IP	43	185	4.000	Pública	97 a 2000	2006	3EU
14	Fundibem	CASA GRANDE	U	30	129	5.000	Particular	93 a 96	1993-1996	4
15	Galiléia	CASA GRANDE	REM	40	172	17.600	Pública (rem)	89 A 92		REM
16	Gazuza	CASA GRANDE	U	1.500	6.450	50.000	Pública com concessão	80 a 82	1989-1996	8
17	Goyotin	VILA NOGUEIRA	U	96	413	5.064	Pública com concessão	80 a 82	1985-1995	11
18	Krones	PIRAPORINHA	EU	600	2.580	22.000	Particular	83 a 88	2000	9
19	Maria Candida de Oliveira	VILA NOGUEIRA	U	75	323	4.200	Pública com concessão	80 A 82	1990-1996	7
20	Maria Helena	PIRAPORINHA	U	9	39	703	Pública	97 a 2000	1989-1992	4
21	Marilene	VILA NOGUEIRA	EU	1.227	5.276	36.000	Mista (Part./Pública)	80 a 82	1984	24EU
22	Mem de Sá	CASA GRANDE	U	155	667	5.889	Pública com concessão	80 a 82	1989-1994	6
23	Miosotis	PIRAPORINHA	U	15	65	1.000	Particular	80 a 82	1989-1992	4
24	Modesto Carvalho	VILA NOGUEIRA	U	8	34	2.116	Pública	83 a 88	1989-1991	5
25	Mombaé	VILA NOGUEIRA	U	70	301	1.840	Pública com concessão		1985-1996	12
26	Naval	PIRAPORINHA	EU	650	2.795	20.550	Mista (Part./ Públ do Estado)	70 a 79	1989	19EU
27	Nova Conquista (Coca-Cola)	PIRAPORINHA	EU	1.700	7.310	159.342	Particular	93 a 96	2000	9EU
28	Padre Anchieta	PIRAPORINHA	U	13	56	1.068	Pública com concessão	80 a 82	1990/1992	3
29	Pau-do-Café	CASA GRANDE	U	24	103	4.000	Pública com concessão	80 a 82	1991-1993	3
30	Portinari	CASA GRANDE	U	173	744	14.458	Pública com concessão	80 a 82	1983-1995	13
31	Quinze de Julho	CASA GRANDE	U	124	533	14.740	Pública com concessão	89 a 92	1987-1994	8
32	Rio de Janeiro	CASA GRANDE	U	46	198	3.745	Pública com concessão	89 a 92	1985-1992	8
33	Santo.Ivo	CASA GRANDE	U	330	1.419	21.082	Pública com conc. parcial	80 a 82	1984-1996	13
34	6 de Outubro	CASA GRANDE	U	29	125	2.200	Pública	97 a 2000	1998-2003	6
35	Sete de Setembro (Rei do Gado)	CASA GRANDE	EU	45	194	1.200	Mista (Part./ Públ.)	97 a 2000	2000	6EU
36	Tomé de Souza (Ass. Vila Nogueira)	CASA GRANDE	U	70	301	10.000	Pública com Concessão	80 a 82	1986-1988	3
37	Vila Lidia (Taperinha)	VILA NOGUEIRA	U	187	804	7.200	Pública c/ Concessão	80 a 82	1990-1996	7
38	Vila Modelo	VILA NOGUEIRA	U	110	473	8.201	Pública com concessão	80 a 82	1983-1996	14
39	Vila Nogueira	VILA NOGUEIRA	U	151	649	8.800	Pública com concessão	70 a 79	1983- 1992	10
40	Vila Operária (Sta.Elizabeth)	VILA NOGUEIRA	EU	100	430	3.851	Pública	80 a 82	1994	15EU
41	Vila Nova III	CASA GRANDE	EU	510	2.193	23.000	Particular	93 a 96	2002	7
42	Vila Popular	VILA NOGUEIRA	EU	1.200	5.160	70.100	Mista (Particular/pública)	80 a 82	1990	18EU
43	Bom Sucesso	CASA GRANDE	REM	124	533	4.000	Pública	97 0 98	REM	REM
TOTAL				10.269	44.160	575.582				

REGIÃO OESTE

Nº	NÚCLEOS	BAIRRO	SIT. FIS.	FAM	HABIT.	ÁREA m2	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	Período Ocupação	URBANIZAÇÃO	
									Período	Forma
1	Alvares Cabral	CONCEIÇÃO	EU	46	198	3.000	Particular	83 a 88	1984	24EU
2	Andrade Barbosa	CONCEIÇÃO	U	34	146	1.288	Público com concessão	83 a 88	1983-1994	11
3	Beira Rio	SERRARIA	EU	188	808	6.000	Mista (Part / Públ. Estado)	83 a 88	1999	10EU
4	Bilac I	CONCEIÇÃO	U	30	129	2.000	Particular	83 a 88	1985-1993	9
5	Bilac II	CONCEIÇÃO	U	25	108	2.200	Particular	83 a 88	1985- 1992	8
6	Cássio	SERRARIA	U	19	82	1.490	Pública com concessão	83 a 88	1984-1990	6
7	Estados Unidos	CENTRO	U	10	43	1.881	Pública com concessão	83 a 88	1984-1995	12
8	Inverno/Verão	SERRARIA	EU	228	980	9.000	Mista (Part./Pública)	83 a 88	1990	19EU
9	Jardim dos Eucaliptos I	SERRARIA	U	22	95	2.360	Pública	83 a 88	1985-1994	10
10	Jardim dos Eucaliptos II	SERRARIA	U	10	43	680	Pública	83 a 88	1985-1992	8
11	Jardim. Rey	CENTRO	U	30	129	2.550	Pública com concessão	83 a 88	1986	23EU
12	Jardim. Rosinha	CENTRO	U	10	43	600	Pública	89 a 92	1989-1992	4
13	Jardim Ruyce I	CONCEIÇÃO	EU	86	370	2.800	Particular	83 a 88	parte	REM
14	Jardim Ruyce II	CONCEIÇÃO	EU	100	430	6.500	Mista (Part./Pública)	83 a 88	parte	REM
15	Maria Leonor	CENTRO	U	84	361	4.750	Pública com concessão	83 a 88	1990-1995	6
16	Morro do Samba	SERRARIA	U	450	1.935	30.428	Pública do Estado	89 a 92	1989- 1995	7
17	Mulfort	CENTRO	EU	271	1.165	10.973	Pública Estado (Ecovias)	89 a 92	1993	parc/REM
18	Pablo Neruda	SERRARIA	U	57	245	3.898	Mista (Part. / Pública)	93 a 96	1993-1996	4
19	Parque Real I	CONCEIÇÃO	U	53	228	2.232	Pública com concessão	83 a 88	1984-1988	5
20	Parque Real II	CONCEIÇÃO	U	31	133	1.163	Pública com concessão	83 a 88	1984-1996	13
21	Parque Real III	CONCEIÇÃO	U	20	86	650	Particular	83 a 88	1989-1991	3
22	Pré Moldado	CONCEIÇÃO	REM	268	1.152	7.040	Pública do Estado			REM
23	Piratininga I	SERRARIA	EU	90	387	9.608	Pública com concessão	83 a 88	1985	23
24	Piratininga II	SERRARIA	EU	110	473	9.510	Mista (Estado / Particular)	83 a 88	1985	23
25	Quito/Pequim	CENTRO	EU	40	172	2.400	Pública Estado (Ecovias)	89 a 92	1993	16
26	Riachuelo	CONCEIÇÃO	U	20	86	2.800	Particular	83 a 88	1989-1991	3
27	Rua da Lua	SERRARIA	U	7	30	1.800	Pública	83 a 88	1989-1991	3
28	Rua do Mar	CONCEIÇÃO	REM	100	430	6.000	Mista (Part. / Pública)	93 a 96	1983	26REM
29	Santa Cândida I	CONCEIÇÃO	U	62	267	12.434	Pública com concessão	93 a 96	1984-1994	11
30	Santa Cândida II (Nova Estrela)	CONCEIÇÃO	U	190	817	13.894	Pública	93 a 96	1990-1992	3
31	Santa Maria I	SERRARIA	U	133	572	8.255	Pública com concessão	80 a 82	1983-1990	8
32	Santa Maria II	SERRARIA	U	32	138	1.685	Pública com concessão	80 a 82	1983-1994	12
33	Santa Maria III	SERRARIA	U	42	181	2.800	Pública com concessão	80 a 82	1983-1994	12
34	Santa Maria IV	SERRARIA	U	17	73	1.217	Pública com concessão	80 a 82	1983-1994	12
35	Santa Maria V	SERRARIA	U	14	60	917	Pública com concessão	80 a 82	1983-1990	8
36	Santa Maria VI	SERRARIA	U	40	172	3.950	Pública com concessão	80 a 82	1984-1991	8
37	Santa Maria VII	SERRARIA	U	10	43	628	Pública com concessão	80 a 82	1983-1988	6
38	Santa Maria VIII	SERRARIA	U	7	30	200	Pública com concessão	80 a 82	1983-1988	6
39	Serra do Acaraí	CENTRO	U	27	116	2.700	Pública		1989-1991	3
40	Sebastião Barbosa	SERRARIA	IP				Pública Estado (Ecovias)	93 a 96		REM
41	Tuiuti	CONCEIÇÃO	U	79	340	4.918	Mista (Part./Públ. c/ conc.)	93 a 96	1983-1994	12
42	Tupinambás I	CONCEIÇÃO	U	37	159	1.375	Particular	93 a 96	1985-1995	11
43	Tupinambás II (Alphaville)	CONCEIÇÃO	U	42	181	2.677	Particular	93 a 96	1983-1988	6
44	Vera Cruz	CONCEIÇÃO	EU	153	658	3.000	Pública	83 a 88	1992	17EU
45	Vila Eleonor	CONCEIÇÃO	U	29	125	706	Pública com concessão	83 a 88	1983-1993	11
46	Vila Nova I	SERRARIA	U	300	1.290	18.700	Mista (Part./Pública)	89 a 92	1983-1993	11
47	Vila Nova II	SERRARIA	U	50	215	345	Pública	89 a 92	1993-1994	2
48	Vila Poente	CONCEIÇÃO	REM	6	26	5.037	Pública (Remoção)	80 a 82	2001-2004	4REM
	TOTAL			3.709	15.950	221.039				

LISTAGEM DAS ÁREAS PÚBLICAS MUNICIPAIS COM CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

N°	Bairro	Região	N.H.	Lei/Decreto	Entrega da Concessão	N° U.H.
1	Taboão	Norte	Bosque Real	1220/92	24/2/1996	158
2	Taboão	Norte	18 de Agosto	1220/92	24/2/1996	407
3	Taboão	Norte	Santa Luzia	1220/92	24/2/1996	330
4	Vila Nogueira	Norte	Maria Cândida de Oliveira	1220/92	5/12/1996	75
5	Casa Grande	Leste	Barão de Itajubá	1221/92	20/8/1996	28
6	Casa Grande	Leste	Barão de Uruguaiana	1221/92	26/8/1995	122
7	Campanário	Norte	Cidade Alta	1221/92	12/12/1996	37
8	Casa Grande	Leste	Gazuza	1221/92	25/2/1996	1.000
9	Campanário	Norte	Jd. Amália- R. Olmeiro	1221/92	10/1/1996	48
10	Taboão	Norte	Jd. Das Nações - R: Itália	1221/92	21/10/1995	282
11	Campanário	Norte	Jd. Tijuco - Águia de Ouro	1221/92	6/8/1995	19
12	Campanário	Oeste	Maria Leonor	1221/92	27/9/1996	84
13	Campanário	Norte	Nova Serrana	1221/92	6/8/1995	35
14	Canhema	Norte	Sant'Ana	1221/92	17/5/1996	142
20	Campanário	Norte	Álamo	1505/96	31/5/2000	9
21	Campanário	Norte	Albatroz	1505/96	5/12/1996	31
22	Casa Grande	Leste	Santo Ivo	1505/96	12/3/2006	134
23	Taboão	Norte	Jardim Takebe (Áreas C e D)	1505/96	9/12/1996	24
24	Taboão	Norte	Takebinho(Áreas A e B)	1505/96	9/12/1996	52
25	Inamar	Sul	Jd. Yamberê	1505/96	29/8/1998	68
26	Campanário	Norte	N. Sra. Aparecida	1505/96	7/10/1999	84
27	Serraria	Oeste	Pablo Neruda	1505/96	10/12/1998	30
28	Taboão	Norte	Paramaribo	1505/96	10/12/1998	13
29	Taboão	Norte	Paraopeba I	1505/96	31/5/2000	33
30	Canhema	Norte	Vila Oriental I	1505/96	10/12/1996	62
31	Canhema	Norte	Vilinha	1505/96	10/12/1996	19
32	Canhema	Norte	25 de Janeiro	1505/96	31/5/2000	16

Nº	Bairro	Região	N.H.	Lei/Decreto	ENTREGA DA CONCESSÃO	Nº U.H.
33	Casa Grande	Leste	Santo Ivo	2349/04	12/3/2005	64
34	VI. Nogueira	Leste	Vila Operária	2349/04	12/3/2005	70
35	Casa Grande	Leste	06 de Outubro	2349/04	12/3/2005	25
36	Centro	Oeste	João de Almeida	2349/04	12/3/2005	13
37	Piraporinha	Leste	Carijós	2349/04	12/3/2005	8
38	Piraporinha	Leste	Maria Helena	2349/04	12/3/2005	8
39	Centro	Norte	Dom João VI	819/85-3184/86	20/9/1992	429
40	Taboão	Norte	Jardim ABC II	819/85-3184/86	9/9/1992	49
41	Campanário	Norte	Jardim ABC III	819/85-3184/86	5/8/1992	55
42	Conceição	Oeste	Jardim Andrade Barbosa	819/85-3184/86	26/7/1992	34
43	Taboão	Norte	Jd. Canhema - Canheminha	819/85-3184/86	30/3/1992	23
44	Taboão	Norte	Jardim das Nações	819/85-3184/86	14/5/1994	173
45	Campanário	Sul	Jd. Inamar II	819/85-3184/86	8/8/1992	58
46	VI. Nogueira	Norte	Jd. Maria Tereza	819/85-3184/86	24/2/1991	122
47	Piraporinha	Leste	Jd. Mombaé	819/85-3184/86	22/9/1992	70
48	VI. Nogueira	Leste	Jd. Portinari	819/85-3184/86	5/9/1992	187
49	Casa Grande	Leste	Afonso Pena	819/85-3184/86	6/8/1992	30
50	Conceição	Leste	Artur Bernardes	819/85-3184/86	16/8/1992	48
51	Conceição	Norte	Jd. Vera Lúcia	819/85-3184/86	15/7/1992	37
52	Taboão	Norte	Santa Cruz I	819/85-3184/86	27/11/1992	142
53	Serraria	Oeste	Parque Real II	819/85-3184/86	5/9/1992	30
54	Serraria	Oeste	Santa Maria I	819/85-3184/86	5/9/1992	133
55	Serraria	Oeste	Santa Maria III	819/85-3184/86	5/9/1992	43
56	Serraria	Oeste	Santa Maria VI	819/85-3184/86	16/9/1992	40
57	Casa Grande	Leste	Vila Nogueira	819/85-3184/86	3/5/1992	151
				TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS		5384
	* Áreas com registro em cartório					

ANEXO B – Quadro resumo das principais legislações nacionais e municipais para a área habitacional.

LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS	Nº LEI	ANO OU DATA DA PUBLICAÇÃO	ABORDAGEM
	819	1985	Aprova a criação da Primeira Lei de CDRU, passando a concessão de Uso do Terreno público municipal por 90 anos às famílias moradoras em 19 áreas urbanizadas ou em processo final de urbanização, depois foram publicadas mais 04 leis: 1220/92, 1221/92, 1505/96 e 2349/04.
	1.093	11/09/1990	Cria o Fundo Municipal de Habitação para Habitação de Interesse Social (Fumapis) no município e estabelece regras para seu funcionamento. Revisão- LC 023/2006, altera composição do conselho e define prioridade do atendimento à famílias de 0 a 3 SM.
	LC 25	1994	Realizada a primeira revisão do Plano Diretor municipal que institui instrumentos reguladores do mercado fundiário objetivando consolidar princípios e diretrizes dos artigos 182 e 183 da CF/88 que tratam da Política Urbana e função social da terra, atualizando a legislação vigente no sentido de avançar nas soluções dos problemas urbanos. É revisto a cada 4 anos sendo a última lei aprovada em julho de 2008.
	1.357	07/07/1994	Cria a lei de cadastramento que define critérios para o atendimento pelo município em AEIS. Moradores da cidade a mais de 2 anos, moradores em áreas de risco, baixa renda, prioridade à família e a grupos organizados. A lei teve duas revisões, incluindo cota para idosos e deficiente e parâmetros de projeto para deficientes.
	2.229	09/09/2005	Aprova a criação do Programa de Renda Mínima- Auxílio Moradia. Autoriza o atendimento com repasse financeiro para o aluguel à famílias em situação de remoção para urbanização ou de risco por calamidade (dotação da Secretaria de Habitação) ou em situação de vulnerabilidade social (recursos da Secretária de Assistência). Alterado pela lei 2.656 que aumenta o prazo de prorrogação de 2 para 4 anos, renovável a cada ano.
	2.501	10/05/2006	Estabelece que os programas habitacionais implementados com recurso ou geridos pelo município incluirão a mulher entre suas prioridades de atendimento para os empreendimentos e financiamentos habitacionais.
	2.522	19/06/2006	Estabelece diretrizes para a cobrança de financiamento, através do Fumapis, em Empreendimentos de Interesse Social Implantados pelo município.
	2.581	19/12/2006	Autoriza e define parâmetros para regularização fundiária em áreas de assentamentos informais ou parcelamento do solo para fins urbanos (aquele implantados até 31/10/2002).
	2.595	27/12/2006	Dispõe sobre a obrigatoriedade do título á mulher para os programas de regularização fundiária e de concessão do direito real de uso promovidos pelo município
			<ul style="list-style-type: none"> Lei Orgânica do Município, Artigos 185 e 186 – Da Política para Habitação - estabelece diretrizes para a política de habitação no município atribuindo-lhe responsabilidades no desenvolvimento de ações para habitação popular.

LEGISLAÇÕES NACIONAIS	Nº LEI	DATA DA PUBLICAÇÃO	ABORDAGEM
	4.380	21/08/1964	Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, sistema financeiro p/ aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), Sociedades de Crédito Imobiliário, Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.
	6.766	11/05/1990	<i>Lehmann</i> , que estabelece regras gerais para o parcelamento do solo urbano, definindo requisitos em termos de dimensões mínimas de terreno, proteção ambiental e instalação de infra-estrutura básica.
	8.036	11/05/1990	Estabelece regras básicas de operações com os recursos do FGTS, tais como: garantia para cobertura de empréstimo e financiamento, atualização monetária igual à das contas vinculadas, taxa mínima de juros de 3% ao ano e prazo máximo de 30 anos.
	9.514	20/11/1997	Estabelece o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa e imóvel, criação de Certificados de Recebíveis Imobiliários, títulos nominativos, e a instituição da alienação fiduciária para imóveis, cujo objetivo é facilitar a retomada do mesmo em caso de inadimplência.
	9.785	29/01/1999	Estabelece alterações na Lei <i>Lehmann</i> , simplificando o nível de exigências para o parcelamento considerados de interesse social, tais como: dispensa de 35% da área total do parcelamento para sistemas de circulação, implantação de equipamentos urbano e comunitário, bem como espaços livres de uso público, passando a se exigir que as áreas sejam proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou por lei municipal. Reforçando a Lei <i>Lehmann</i> , a redução do lote mínimo 125,00 m ² , em casos de loteamentos destinados à urbanização específica ou HIS. MP
	2.075-39	17/05/2001	A critério do Conselho Curador do FGTS, prevê que as aplicações em habitação popular poderão contemplar sistemática de desconto, direcionada em função da renda familiar do beneficiário, em que o valor seja concebido mediante redução do valor das prestações a serem pagas pelo mutuário.
	10.257 MP2.220	4/09/2001	Aprova a criação do Estatuto da Cidade, que estabelece a regulamentação de vários mecanismos de política urbana no sentido de mitigar ações, principalmente junto aos municípios na revisão de seus planos diretor, que estimulem o cumprimento da função social da terra, como: imposto progressivo, concessão de uso especial, usucapião urbano, e outros
	11.124	16/06/2005	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. Entre outros, tem como objetivo viabilizar à população de baixa renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável.
	5.796	06/06/2006	Cria o Fundo Nacional par Habitação de Interesse Social-FNIS.
		<ul style="list-style-type: none"> • CF88, Artigos 182 e 183 que no Capítulo da Política Urbana trata do uso e função social da terra prevendo a criação de mecanismos • Emenda nº 26 à constituição que define a moradia como um direito social 	