

# AS POPULAÇÕES VULNERÁVEIS E OS ESPAÇOS DE MORADIA: INTERLOCUÇÕES ENTRE A VULNERABILIDADE TERRITORIAL E A VULNERABILIDADE SOCIAL\*

**CAMOLESI, Ada Bragion**

Faculdade Santa Lúcia  
adacamol@terra.com.br

**LEME, Maria Eduarda Silva**

Faculdade Santa Lúcia  
eduardaleme@uol.com.br

**SANTOS, Magda Aparecida Medeiros dos**

Faculdade Santa Lúcia  
magdaesergio@outlook.com

## RESUMO

*O presente artigo tem por referência o Trabalho de Conclusão do Curso de Serviço Social apresentada por Magda Aparecida Medeiros dos Santos, como requisito de obtenção do título de Assistente Social, com o título “A vulnerabilidade territorial como fator de vulnerabilidade social: um estudo sobre o Parque das Laranjeiras em Mogi Mirim-SP”. As professoras Ada Bragion Camolesi e Maria Eduarda Silva Leme procederam a aproximação do texto com os dados disponibilizados pela Secretaria de Planejamento e Mobilidade Urbana de Mogi Mirim, com o intuito de contribuir para as reflexões voltadas à atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento desse*

---

\*Este artigo tem por referência o Trabalho de Conclusão do Curso de Serviço Social apresentado por Magda Aparecida Medeiros dos Santos, como requisito de obtenção do título de Assistente Social, com o título “A vulnerabilidade territorial como fator de vulnerabilidade social: um estudo sobre o Parque das Laranjeiras em Mogi Mirim-SP”, depositado em dezembro de 2018 e orientado por professora Dra. Ada Bragion Camolesi.

*município. O enfoque de tal análise volta-se à ocupação do solo urbano pelas populações economicamente vulneráveis de maneira a identificar as interconexões entre a vulnerabilidade social e a territorial, considerando os ordenamentos locais quanto a esta ocupação e os conflitos entre os diversos interesses presentes no cenário deste ordenamento.*

***PALAVRAS-CHAVE:*** *Vulnerabilidade Social; Vulnerabilidade Territorial; Ocupação do Solo; Plano Diretor.*

## **INTRODUÇÃO**

As condições socioeconômicas de vida de grupos, famílias, e indivíduos que estão à margem da sociedade são descritas como características de vulnerabilidade social.

Vignoli explica o significado da palavra vulnerabilidade como “falta de acesso às estruturas de oportunidade oferecidas pelo mercado, estado ou para o aproveitamento efetivo da estrutura de oportunidades existente” (VIGNOLI, 2001, p.2).

Couto, Yazbek e Raichelis (2012, p.50) afirmam que “o território é o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento”. Dessa forma, a interpelação do território torna-se essencial para o entendimento do conceito de vulnerabilidade social, posto que nele se inscrevem as condições de vida dos segmentos populacionais vulnerabilizados.

A dinâmica da apropriação dos espaços territoriais em municípios que vivenciam a expansão territorial urbana via de regra apresenta uma mobilidade negativa em relação à inclusão dos grupos populacionais vulnerabilizados. Verifica-se um constante deslocamento habitacional destes grupos à medida que ocorre a ampliação da presença de equipamentos públicos e privados que conferem maior qualidade de vida aos usuários de seus serviços nas áreas que essa população ocupa. Isso porque a valorização imobiliária tensiona a capacidade de manutenção dos mais vulneráveis cujas habitações são precárias e/ou destituídas de instrumentos de posse.

Por outro lado, a lógica imperante nas políticas públicas habitacionais normalmente aloca empreendimentos à população de baixa renda em espaços limítrofes ou distantes dos centros urbanos, nos quais há a ausência de equipamentos e serviços públicos ou a sua presença residual. As

populações assim assentadas sofrem com as ausências e as presenças – as últimas motivadas pela facilitação da apropriação pelo tráfico de drogas, pela criminalidade, que prospera no contexto da ausência pública, conferindo um clima de tensão permanente e de ausência de referências positivas em virtude da concentração da pobreza, da inserção precarizada no mundo do trabalho ou a falta de inserção, e, por este motivo, da percepção prejudicada do trabalho e da educação formal como elementos geradores de inclusão e de ascensão social.

Martins (1997) salienta os problemas da inclusão precária, alertando para as formas insuficientes e degradantes que essa inclusão pode assumir. O autor afirma que o capitalismo desenraiza, brutaliza e exclui a todos, promovendo depois uma inclusão sob suas próprias regras; o problema reside justamente nas formas como se dá essa reinclusão. Para o autor, ela ocorre no plano econômico - pois esses indivíduos de alguma forma conseguem obter recursos para sobreviver -, mas não no plano social. Constitui-se uma dupla sociedade: de um lado, aqueles com direitos reconhecidos e um lugar garantido no sistema de relações econômicas, sociais e políticas; de outro, aqueles que sobrevivem por meio do trabalho precário, do pequeno comércio informal, do serviço mal pago, dos trabalhos eventuais. Essas pessoas podem até ter recursos para se inserir no fluxo do consumo, mas estão à margem da sociedade; são cidadãos de segunda classe, incluídos sim em condições moral e socialmente degradadas.

Rolnik (1999) nos auxilia na reflexão sobre essa exclusão ou inclusão precária ao abordar o deslocamento, para a periferia, de habitações para a população de baixa renda; utiliza a expressão exclusão territorial com o objetivo de relacioná-la com o conceito de exclusão social, muito mais do que com pobreza ou desigualdade social. Segundo a autora, o conceito de exclusão territorial relaciona deficiências de diversos tipos à vulnerabilidade, e pode ser entendido como a negação dos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida, assim como a participação em redes de instituições sociais e profissionais. A hipótese da autora é que a exclusão territorial torna vulneráveis indivíduos, famílias e comunidades, abrindo espaço para o conflito e a violência. A partir da análise de seus dados de pesquisa, Rolnik (1999) mostra a ligação muito clara existente entre exclusão territorial e violência, um dos graves problemas que vem se disseminando cada vez mais em nossa sociedade.

A pesquisadora salienta que a exclusão territorial determina que o cotidiano das pessoas sob essa condição seja inseguro e arriscado, e ainda bloqueia o acesso a empregos, oportunidades educacionais e culturais, que

se concentram em áreas pequenas e protegidas dentro das cidades. Enfatiza que os territórios excluídos constituem-se à revelia da presença do Estado e, portanto, desenvolvem-se sem qualquer controle ou assistência. Os serviços públicos, quando existentes, são mais precários do que em outras partes das cidades, e servidores públicos não querem trabalhar nesses espaços. Esse conjunto de fatores afeta negativamente a subjetividade dos moradores desses espaços - sentem-se como se suas vidas tivessem pouco valor.

A atenção pública a estes territórios na perspectiva de equacionar suas prementes demandas requer esforços adicionais no que concerne ao planejamento e financiamento da extensão protetiva de políticas públicas e infraestrutura, requisitando a socialização destes altos custos pela sociedade local. Na perspectiva da integração territorial pelas vias da extensão de infraestrutura urbana percebe-se, contraditoriamente, que enquanto os custos são socializados devido ao dispêndio financeiro público, os espaços do entorno, muitas vezes reservados à espera de valorização, são contemplados com a proximidade das benfeitorias, conferindo aos seus proprietários vultosos ganhos especulativos.

Por todo o exposto, se faz necessário problematizar, como buscamos no desenvolvimento deste artigo, questões como a segregação espacial da população vulnerabilizada, a organização dos espaços territoriais nas cidades, a vida nos territórios, o impacto da exclusão territorial sobre a subjetividade dos indivíduos, a especulação imobiliária, a apropriação do espaço e os dispositivos legais sobre a ordenação do uso do solo.

## 2. A ORGANIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS

Propiciar habitação para a população urbana não significa somente proporcionar o acesso a unidades habitacionais, entendidas simplesmente como abrigos. Habitar exige um conjunto de elementos para além da unidade habitacional, uma vez que requer uma infraestrutura (redes de água e esgoto, iluminação pública, drenagem pluvial, pavimentação, redes de informação, etc.) e serviços urbanos (transporte, saúde, educação, coleta de lixo, lazer, cultura, etc.), conforme descreve Baron (2011).

Além disso, a habitação remete também a outra dimensão que vai além das questões materiais; implica aspectos relacionais e simbólicos de ocupação de um lugar social, de inserção do indivíduo ou grupo no mundo.

Bourdieu (2007) assinala a importância de se analisar as relações entre as estruturas do espaço social e as estruturas do espaço físico. Afirma que a situação dos agentes sociais no espaço social se caracteriza pela posição

relativa aos lugares (acima, abaixo, entre, etc.) ocupados por outros agentes e pela distância que os separa deles. Assim como o espaço físico é definido pela exterioridade mútua das partes, o espaço social também é definido pela exclusão mútua (que ele nomeia como distinção) das posições sociais que o constituem. Para o autor não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais, muitas vezes dissimuladas por um efeito de naturalização. A posição de um agente no espaço social se exprime pela posição relativa que sua localização - sobretudo a permanente, como a moradia -, ocupa em relação às localizações de outros agentes. Como o espaço social se inscreve ao mesmo tempo nas estruturas espaciais e nas estruturas mentais, o espaço é um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce sob a forma de violência simbólica - sutil e desapercibida, mas que produz efeitos marcantes sobre as subjetividades.

O conceito de exclusão assume maior complexidade quando se introduzem na discussão as questões referentes aos processos de subjetivação. Castro e Carvalho (2007), em harmonia com o que argumenta Bourdieu (2007), salientam que não se pode compreender a exclusão social apenas em termos do impedimento de acesso à satisfação de necessidades básicas ou de insuficiência de renda. É necessário que se incluam na compreensão desse fenômeno os aspectos relacionais e psicossociais. Para os autores, a exclusão social faz com que os indivíduos nesta condição vivam uma realidade social, política, econômica e cultural completamente diversa do padrão considerado socialmente digno. Ficam impedidos de participar da esfera pública, o que se manifestaria inclusive na dimensão territorial e na ausência de integração social numa perspectiva mais ampla. Os indivíduos excluídos até transitam pelos meios sociais, sem no entanto se inserirem neles.

Ribas, Spósito e Saquet (2004) afirmam que o ato de criar e recriar espaços sociais é resultante de contínua transformação à medida que incorpora novas propriedades ao espaço urbano. Em outras palavras, o fato de constituir habitações em periferias das cidades faz surgir novos lugares frutos da lógica de inserção territorial, mas também da configuração da especulação dos espaços urbanos.

A especulação imobiliária é “[...] uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos[...]” (CAMPOS FILHO, 2001, p. 48).

A especulação imobiliária é corrente na realidade brasileira, onde ainda 1/3 dos espaços para construção mantêm-se vagos na expectativa de valorização, expulsando a população de

baixa renda para as áreas ilegais, onde a especulação também já acontece. Estima-se que apenas 20% da população que necessita de habitação têm possibilidade de pagá-la e que os 80% restantes, além da ausência da renda, não apresentam o perfil para assumir os financiamentos existentes. (DAVIS, 2006 *apud* HOLZ; MONTEIRO, 2008, p.4)

De acordo com Carlos (2001, p.45), “o ser humano necessita, para viver, ocupar um determinado lugar no espaço. Só que o ato em si, não é meramente ocupar uma parcela do espaço; tal ato envolve o de produzir o lugar”. É a vida que se manifesta no território.

## 2.1. A vida nos territórios

Os territórios ganham vida ao serem habitados por moradores.

A noção de território aqui é entendida num sentido muito amplo [...]. Os seres existentes se organizam segundo territórios que os delimitam e os articulam aos outros existentes e aos fluxos cósmicos. O território pode ser relativo, tanto a um espaço vivido quanto a um sistema percebido no seio do qual um sujeito se sente “em casa” (GUATTARI; ROLNIK, 1986, p. 323).

Koga (2003) defende que o território revela a vida ativa, a busca pela cidadania, é onde se colocam as relações sociais, de poder, solidárias e de vizinhança. Lima e Yasui (2014) acreditam que a condição territorial divide pessoas, uma vez que a lógica imperante é a de segmentação dos espaços apropriados pelas populações ricas e pobres.

Sobre essa questão, Bourdieu (2007) assinala que os ganhos do espaço podem significar uma forma de manter à distância ou excluir toda espécie de intrusão indesejável:

A capacidade de dominar o espaço, sobretudo apropriando-se (material ou simbolicamente) de bens raros (públicos ou privados) que se encontram distribuídos, depende do capital que se possui. O capital permite manter à distância as pessoas e as coisas indesejáveis ao mesmo tempo que aproximar-se de pessoas e coisas desejáveis [...] Inversamente, os que não possuem capital são mantidos à distância, seja física, seja simbolicamente, dos bens socialmente mais raros e condenados a estar ao lado das pessoas ou dos bens mais indesejáveis e menos raros. (BOURDIEU, 2007, p. 164-165)

Santos (2004) reafirma que o território é marcado por quantidade de moradores financeiramente estáveis de acordo com a função do lugar, subdividido por interesses, transformações, diferenças de renda. Tal dinâmica recria a cultura de acordo com o espaço e o tempo, interferindo nas políticas do lugar dos de baixo (pobreza) e dos de cima (classe média e alta) da estrutura social.

Koga (2003) afirma que o território é dominado pela classe que nele habita. E ainda é construído em torno de experiências de vida e vividas. Para Santos e Silveira (2001) conhecemos o território vivo, vivendo nele. Visualizando as condições muitas vezes precárias que embarcam na particularidade do território social, econômico e cultural.

Ribeiro (2015) enfoca que o território muitas vezes não se apresenta como uma estrutura de oportunidade para a população que nele habita, com capacidade de produzir oportunidades e assistir as populações carentes, estejam elas estabelecidas nas periferias ilegais, ou não. É importante perceber como a influência dessas deficiências espaciais com as fragilidades sociais, econômicas e culturais da população resulta no grau de vulnerabilidade dos lugares, minimizando suas potencialidades de acareação das situações vivenciadas, em virtude das dificuldades colocadas pela escassez de oportunidades.

Em contextos de fortes desigualdades sociais, de tendências à focalização cada vez mais presentes nas propostas de políticas sociais, o território representa uma forma de fazer valer as diferenças sociais, culturais que também deveriam ser consideradas nos desenhos das políticas públicas locais. É neste sentido que a referência territorial pode significar não somente as expressões mais imediatas e concretas das realidades vividas, como também conter elementos aparentemente invisíveis, mas significativos, que dizem respeito aos valores, sentimentos, perspectivas que rodeiam as vidas das populações (KOGA, 2003).

O olhar sobre o território é relacional, pois diz respeito à própria dinâmica do cotidiano que ultrapassa os limites geográficos, cartográficos ou comunais, no sentido restrito do termo. Tendo em vista o forte traço relacional da sociedade brasileira, onde a perspectiva territorial pode ganhar um viés de comunidade simplesmente convivial e o local pode significar sinônimo de redução ao exercício da cidadania, é preciso estabelecer a distinção entre a dimensão territorial e a dimensão comunitária (KOGA, 2003, p.55).

Para a autora, a divisão territorial implica um processo que vai além

do aspecto técnico-administrativo, por ser também um fator político. Quanto melhor se conhece o espaço onde se vive, maiores são as possibilidades de seus moradores intervirem no mesmo.

Para Castro e Carvalho (2007), a possibilidade de construir uma consciência crítica que permita ao indivíduo refletir sobre as determinações que afetam sua vida e, diante disso, assumir-se como sujeito, é elemento crucial para uma inclusão social plena, ao lado de sua capacidade de manter vínculos societários locais e globais.

Compreender as conexões e relações que se dão na dinâmica cotidiana desses territórios torna-se fundamental para pensar em respostas de políticas públicas que se infiltrem em situações já existentes, as quais envolvem situações de vulnerabilidades e riscos.

## **2.2 A especulação imobiliária e o planejamento do uso do solo**

A apropriação do espaço é um fenômeno que ocorre no processo de transformação das cidades.

Para Carlos (1994, p. 24):

Se de um lado o espaço é condição tanto da reprodução do capital quanto da vida humana, de outro ele é produto e nesse sentido trabalho materializado. Ao produzir suas condições de vida, a partir das relações capital-trabalho, a sociedade como um todo, produz o espaço e com ele um modo de vida, de pensar, de sentir.

Sendo assim,

A apropriação do território diz respeito ao aspecto interventivo realizado pelos homens, criando e recriando significados em torno dessa apropriação cotidiana. Nesse sentido, utiliza-se também o termo territorialidade, como uma maneira singular de se apropriar, fazer uso da terra, do território. (KOGA, 2003, p. 38).

Ferreira (2007) aponta que a produção espacial revela-se de maneira desigual, conformando residências de alto padrão e de baixo padrão em localidades determinadas. O espaço urbano é associado à produção social capitalista, por esta razão a produção do espaço de maneira tão desigual.

Normalmente o crescimento do território ocupado por famílias sem título de posse do imóvel, estão localizadas em ocupações de áreas ilegais. O Brasil é um dos países mais atingidos pela formação de áreas irregulares, de



toda a América Latina, “6,6 milhões de famílias não possuem moradia, 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018, s/p.)

A exemplo disso, Holz e Monteiro (2008, p.6) ressaltam que:

Algumas das diversas formas de irregularidade podem ser caracterizadas pelas favelas, que podem estar instaladas tanto em áreas públicas como privadas, cortiços, loteamentos clandestinos e/ou irregulares, construções sem “habite-se”, edifícios públicos ou privados abandonados que acabam por abrigar moradores, e, também, não é raro encontrar pessoas morando debaixo de pontes, viadutos ou na beira das estradas.

Estabelecendo relações com a questão da exclusão territorial, Ferreira, Vasconcelos e Penna (2008, p.9) afirmam que:

Desigualdades sociais e territoriais são faces da mesma moeda e se mesclam no espaço, se sintetizam e se expressam como desigualdades sócio espaciais, retroalimentando-se. E na medida em que as condições de infraestrutura e de vida são melhoradas nesses lugares, a valorização expulsa os mais pobres para locais ainda com piores condições. É a lógica da produção injusta do espaço.

Segundo Kaztman (2001), quando certos territórios são isolados há um acesso prejudicado às informações, ocorre a diminuição do nível de eficiência normativa e social, debilitando ainda os sentimentos de cidadania, permitindo a conversão da pobreza urbana em exclusão social, e o substancial crescimento da população pobre em territórios vulneráveis, se sobrepondo às desigualdades de acesso a vários recursos valorizados socialmente.

No processo de valorização do solo, incide de maneira inequívoca a especulação imobiliária.

A especulação imobiliária, basicamente, é o processo de mudança na valorização dos solos, consistindo na prática de obtenção de lucro privado a partir de investimentos realizados sobre um determinado terreno. Como sabemos, um dos efeitos do sistema capitalista sobre o espaço geográfico é a transformação do solo em mercadoria, o que o torna sujeito às variações de mercado e às leis gerais desse sistema, como a livre concorrência e a lei da oferta e da procura (PENA, 2018, s/n).

A espera pela valorização e a realização de investimentos são duas formas mais comuns para a prática imobiliária no espaço da cidade.

A aquisição de terrenos e imóveis com baixo custo, parte por conta do investidor para fins de agregar valores, ou seja, é realizada a compra, e no momento certo se faz a venda desse terreno ou imóvel com valor superior à valorização do espaço, de maneira que se obtém lucro pela transação.

É dessa forma que setores econômicos e pessoas físicas vivem de práticas econômicas de urbanização.

Um dos efeitos da especulação imobiliária nas cidades é o aumento do preço do solo. Afinal, se um local recebeu investimentos de uma pessoa ou de uma empresa, é de se esperar que o mercado tente forçar o aumento do preço de compra para adquirir lucros em médio e curto prazos. Com isso, adquirir um imóvel em regiões de valorização crescente pode tornar-se cada vez mais difícil (PENA, 2018, s/n.).

#### E, como consequência, se obtém

[...] a formação de bairros especializados ou socialmente diferenciados entre si. Assim, destina-se o uso desse solo para um determinado fim – que pode ser comercial, cultural, residencial etc. –, fazendo com que o seu preço eleve-se e a especulação perpetue-se para aquela região em questão (PENA, 2018, s/n.).

Verifica-se, então, grande concentração de lotes vagos em algumas regiões das cidades tendo em vista que investidores adquirem os lotes e aguardam a sua valorização.

Afinal, com a alta valorização do preço do solo, em valores muito superiores ao aumento da renda da população, as áreas mais centrais tornam-se praticamente inacessíveis em termos de imóveis, aluguéis, impostos e outros. Desse modo, a população mais pobre é praticamente “jogada” para as regiões mais periféricas, geralmente desprovidas dos elementos mais básicos de infraestrutura, como saneamento básico, asfalto, além de muitos problemas relativos à violência e à marginalidade (PENA, 2018, s/n)

Tal lógica é tão largamente empregada que veio a se tornar naturalizada. O poder público aloca as famílias economicamente vulneráveis em áreas longínquas, isentas de equipamentos públicos, com exiguidade de transporte e locais de trabalho. Por outro lado tem-se como resultado

a forte valorização das áreas adquiridas no percurso tendo em vista que a infraestrutura inexistente nestes locais onde as moradias foram ou serão erigidas terá inevitavelmente que ser estendida.

Os dados apresentados pela Secretaria de Planejamento e Mobilidade Urbana de Mogi Mirim (2016), mostram muitas solicitações de aprovação para a construção de habitações cujas unidades diminutas variam entre 40 e 50 m<sup>2</sup>, em um conjunto composto por exorbitantes 250, 300, até 500 unidades, em edificações verticalizadas, provavelmente destinadas à população de baixa renda. Por outro lado, outros processos apresentam solicitações de aprovação de amplas áreas para cada unidade habitacional - 2000 e 3000 m<sup>2</sup> -, o que é sugestivo de que se destinem à população com alta renda, configurando-se então, numa primeira impressão, uma reprodução dos contrastes e distâncias sociais a que vimos nos referindo neste artigo.

Aqui se coloca uma questão: a ocupação dos espaços livres, reservados para especulação, em áreas nas quais a infraestrutura já existe seria mais ou menos custosa aos cofres públicos do que a sua extensão para locais longínquos?

A reflexão é relevante tendo em vista a realidade de municípios como Mogi Mirim, por exemplo. A exposição em *power point* da citada Secretaria revela que na cidade existem inúmeros lotes desocupados e glebas ainda não urbanizadas que estão em locais que dispõem de toda infraestrutura urbana. A somatória destes, em 2016, alcançou a cifra de 24,5% dos lotes. Este percentual sofreu variações ao longo dos anos, tendo em vista que, em 2010, representava 29,5%. Argumenta que há previsões legais de práticas de alíquotas diferenciadas e compulsórias que buscariam forçar a ocupação dos lotes e glebas. O mote seria aumentar a arrecadação municipal e, ao mesmo tempo, estimular a ocupação de áreas já providas de infraestrutura ante da ampliação da mancha urbana. Os resultados parecem indicar que estas alternativas não têm conseguido atingir seus objetivos e que se apresenta a necessidade de reavaliar tais medidas.

A expansão recente da área urbana irá irremediavelmente “empurrar” a população vulnerável para os espaços ainda mais periféricos do município? Para além dos benefícios que possam haver pela incorporação de áreas rurais, aumentando expressivamente as aquisições financeiras pelas vias da abrangência superdimensionada do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), seriam estes suficientes para prover com presteza os investimentos para garantir padrões de cidadania nestes territórios, a decorrente ampliação da infraestrutura e os acréscimos de agentes públicos que façam funcionar os novos equipamentos? Quanto tempo tais grupos vulneráveis estarão à

margem dos seus direitos mais fundamentais em razão dos sempre alegados exíguos recursos públicos perante as demandas sempre crescentes? Haverá compensação possível para a vivência de crianças, adolescentes, idosos e famílias nas franjas da precariedade territorial, espaço no qual os direitos são cotidianamente negados e cujos traumas produzidos se deitam no esquecimento dos que não os assistem?

Refletir sobre as indagações acima é mister daqueles que representam os anseios de bem-estar de toda a coletividade. Ademais, garantir a transparência sobre as decorrências da apropriação e uso do solo na vida concreta dos que mais estão expostos às ações públicas é medida de respeito e equidade no trato com a coisa pública.

A função social da propriedade é imprescindível para que se tenha um mínimo de condições para a convivência social. A Constituição Federal, no art. 5º, XXII, garante o direito de propriedade, mas requer que ele seja exercido atendendo a sua função social. Com isso, a função social da propriedade a vincula não só à produtividade do bem, como também aos reclamos da justiça social, visto que deve ser exercida em prol da coletividade (DINIZ, 2009, p.107).

E há instrumentos e previsões legais que preveem o planejamento participativo na elaboração da política de desenvolvimento e expansão urbana. Esta deve estar consubstanciada no Plano Diretor do município que, espera-se, reflita com fidelidade o previsto na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) cujos princípios básicos preveem o planejamento participativo e a função social da propriedade, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social “que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental”.

Takeda (2013) descreve que o planejamento urbano deve considerar que o uso do solo é o espelho da reprodução social dentro do espaço urbano e da ocupação do solo.

O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, além do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade revela ainda que a política urbana deve prosseguir nos caminhos da gestão democrática; com garantia da participação popular nas decisões e benefícios do processo de urbanização (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018).

Castro e Carvalho (2007) enfatizam que um dos fatores fundamentais para uma real inclusão social, ao lado da capacidade de estabelecer vínculos globais e locais, se refere aos processos de subjetivação por meio dos quais os sujeitos se tornem capazes de potencializar processos de emancipação e de uma efetiva participação social.

Cabe aos gestores públicos criar, fortalecer e ampliar os vínculos locais e globais no contexto urbano e desenvolver nos indivíduos uma consciência crítica efetiva, tornando-os sujeitos de seus atos.

É o que se espera de uma gestão moderna das cidades. Cidades modeladas pela democracia participativa com foco no desenvolvimento econômico, social e ambiental. Qualidade de vida e vida rica em sentido e significados.

## REFERÊNCIAS

BARON, C. M. P. A Produção da Habitação e os Conjuntos Habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs. **TÓPOS** v. 5, nº 2, p. 102 - 127, 2011.

BOURDIEU, P. (Org.). **A miséria do mundo**. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em março de 2018.

CAMPOS FILHO, C. M.. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CARLOS, A. F. **A Cidade**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 2001.

CARLOS, A. F. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.

CASTRO, R. M. F.; CARVALHO, J. L. F. S. Uma proposta de reconceituação para a exclusão social no contexto urbano brasileiro. In: **Anais do IV Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, 2007, Resende-RJ. IV Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2007.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2012.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (CF), 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em abril de 2018

DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.107.

FERREIRA, A. A produção do espaço: entre dominação e apropriação. Um olhar sobre os movimentos sociais. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona*. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98. Nueva serie de Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana. Número extraordinario dedicado al IX Coloquio de Geocritica. Vol. XI, núm. 245 (15), 1 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24515.htm>. Acesso em agosto de 2018.

FERREIRA, I. C. B.; VASCONCELOS, A. M.; PENNA, N. **A Violência urbana: a vulnerabilidade dos jovens da periferia das cidades**. 2008. Disponível em: [http://www.ceam.unb.br/oj/arquivos/artigo\\_nogales.pdf](http://www.ceam.unb.br/oj/arquivos/artigo_nogales.pdf) Acesso em março de 2018.

GUATTARI, F.; RONILK, S. **Micropolítica: cartografias do desejo**. 10 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

HOLZ, S.; MONTEIRO T. V. de A. Política de Habitação Social e o Direito a Moradia no Brasil. **X Coloquio Internacional de Geocrítica**. Diez Años de Cambios en el Mundo, en la Geografía Y En Las Ciencias Sociales, 1999-2008. Barcelona, 26 - 30 de mayo de 2008. Universidad de Barcelona Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em março de 2018.

KAZTMAN, R. **Seducidos y abandonados: el aislamiento Social de los pobres urbanos**. CEPAL, nº 75, Dez/2001.

KOGA, D. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e território vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, E. M. F. de A.; YASUI, S. **Territórios e sentidos: espaço, cultura, subjetividade e cuidado na atenção psicossocial**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 102, p. 593-606, Jul-Set 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v38n102/0103-1104-sdeb-38-102-0593.pdf>. Acesso em abril de 2018.

MARTINS, J. S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Site. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>. Acesso em maio de 2018.

MOGI MIRIM. Secretaria de Planejamento e Mobilidade Urbana. Empreendimentos Imobiliários Mogi Mirim - SP (2011-2016). Qual cidade que queremos? Exposição em ppt. s/d

PENA, R. F. A. **Efeitos da especulação imobiliária nas cidades**; Brasil Escola. Disponível em <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/efeitos-especulacao-imobiliaria-nas-cidades.htm>. Acesso em agosto de 2018.

RIBAS, A. D.; SPÓSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

RIBEIRO, V.M. Vulnerabilidade Social no Território e Desigualdade Escolar. EDUCERE –**XII Congresso Nacional de Educação**. 2015. Disponível em: março de 2018.

ROLNIK, R. **Exclusão territorial e violência**. São Paulo em Perspectiva, 13(4), 1999, p. 100-111.

SANTIN, J. R.; MARANGON, E. G. O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **História**, Franca, v. 27, n. 2, p. 89-109, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-90742008000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742008000200006&lng=en&nrm=iso). Acesso em março de 2018.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **Brasil**. Território e Sociedade no início do século 21. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M. **O Espaço Dividido**: Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2 ed. São Paulo: EDUSP, 2004. 433p.

TAKEDA, T. de O. **Uso e Ocupação do Solo Urbano**. 2013. Disponível em: [https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=12363](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=12363). Acesso em março de 2018.

VIGNOLI, J. R. Vulnerabilidad Demográfica en América Latina: qué hay de nuevo? In: **Seminario Vulnerabilidad**, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.