

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (IPPUR/UFRJ-FASE)
Instituto Pólis
“REDE NACIONAL DE AVALIAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS
ALTERNATIVAS EM HABITAÇÃO POPULAR”

AS ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL - AEIS EM DIADEMA. Viabilizando o
acesso à terra urbana.

Apresentação.

Parte I - Breve histórico sobre a aplicação do instrumento.

1 - Instrumentos urbanísticos contra a exclusão territorial.

2 - Caracterizando o município de Diadema e da sub-região do ABC.

2.1 O processo de favelização na RMSP e em Diadema.

3 Os antecedentes das AEIS

3.1 - A urbanização de favelas em Diadema

3.2 - A Concessão de Direito Real de Uso - CDRU.

3.3 - Algumas considerações sobre o processo de urbanização de favelas na cidade.

4 - As Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS-1 demarcando territórios da legalidade.

4.1 - Caracterização das Áreas Especiais de Interesse Social.

4.2 - O processo de aprovação do Plano Diretor.

Anexos.

Parte II - AEIS - conflitos e gestão.

1 - As AEIS em Diadema, como se deu a gestão do instrumento.

1.2 - o padrão construtivo das AEIS

2.1 - Construindo um modelo de gestão.

3 - O retorno dos conflitos.

3.1 - Vinicius de Moraes e Mazzaferro e o retorno das ocupações.

3.2 - Globo e a Nikken reencontrando o caminho.

4 - Avanços e retrocessos.

Referências Bibliográficas

Anexos

Apresentação.

Este texto faz uma leitura das Áreas Especiais e Interesse Social 1 - AEIS-1 no município de Diadema na região metropolitana de São Paulo dentro do Projeto Rede Habitat que procura avaliar e disseminar as experiências em habitação popular. As AEIS foram implantadas em Diadema a partir da aprovação do plano diretor de 1994. A origem da AEIS remonta da experiência das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e PREZEIS que foram implantadas no Recife, no início dos anos de 1980, com o intuito de regularizar e urbanizar favelas; bem como da própria tradição de luta dos movimentos sociais da região do ABC. As Áreas Especiais de Interesse Social, em Diadema, foram desenhadas como um instrumento de regularização e urbanização de favelas como aconteceu no Recife, mas também preocupou-se em avançar e ampliar a sua abrangência, demarcando áreas vazias particulares para serem implantados projetos de habitação de interesse social, no intuito de fazer valer o princípio da função social da propriedade. Nos quadros 1 e 2 poderemos ver as os dois tipos de AEIS implementados em Diadema. Este trabalho se concentrará na avaliação das AEIS-1.

Quadro -1 - AEIS - 1. Descrição, objetivos e metas.		
Descrição	Objetivos e Metas	Resultados e hipóteses para avaliação
As AEIS-1 é um instrumento urbanístico que atua no mercado fundiário reservando parte do estoque	- viabilizar e democratizar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda. - reservar parte do estoque	Em Diadema, aparentemente, instrumento funcionou para viabilizar o

<p>de terrenos vagos de uma determinada cidade, como áreas reservadas para o empreendimento de habitações de interesse social</p>	<p>de terrenos particulares para que o poder público realize políticas de habitação de interesse social.</p> <ul style="list-style-type: none"> - conter o crescimento de favelas e loteamentos irregulares; em áreas de risco e áreas ambientalmente frágeis. 	<p>acesso à terra urbana. Porém, o estoque de terras se esgotou em pouco tempo. Investigar os motivos deste esgotamento do estoque de terras num curto período. Os tipos de assentamentos realizados contribuíram para a melhoria do espaço urbano? Ou só se preocuparam em viabilizar o acesso as terras? Existiram grupos preocupados com a qualidade? Quais são estes grupos e como eles viabilizaram seus projetos?</p>
---	---	---

Quadro - 2 - AEIS - 2. Descrição, objetivos e metas.		
Descrição	Objetivos e Metas	Resultados e hipóteses para avaliação
<p>As AEIS-2 demarca as áreas ocupadas por favelas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - contribuir para o processo de urbanização e regularização das favelas e ocupações irregulares. - garantir a posse da terra para os moradores de áreas particulares 	<p>Podemos dizer que nas áreas públicas a aplicação do instrumento foi inócua. Porém nas áreas particulares ocupadas o instrumento contribuiu para que o poder judiciário orientasse o caminho da negociação entre ocupantes e proprietários. Outro aspecto importante, também relacionado as ocupações em áreas privadas diz respeito a intervenção da prefeitura no sentido de urbanizar. Com o instrumento o poder público pode realizar obras de melhorias.</p>

A aplicação de um instrumento urbanístico como ferramenta do planejamento urbano com a capacidade de induzir a uma política habitacional inclusiva - isto é que garanta o acesso a terra e a moradia a população de baixa renda excluída do mercado e das políticas públicas -, não é muito comum nas cidades, ou pelo menos nas grandes cidades brasileiras. Via de regra, o planejamento e a regulação urbana são instrumentos elitistas e servem apenas para manter a cidade legal, a cidade produzida e comercializada pelo mercado. A legislação urbanística, quase sempre, contribui para aumentar o processo de produção de territórios ilegais. Para Maricato há uma correlação entre a lei (urbanística) e o mercado imobiliário capitalista. O financiamento se aplica somente aos imóveis legais. (...) o controle urbanístico (a fiscalização sobre o uso e ocupação do solo), de competência municipal, se dá somente na cidade legal. (Maricato, 2001). É claro que existem exceções que dependem da forma como eles são apropriados pelos agentes. Rolnik destaca que *“a permeabilidade maior ou menor de um governo local à constituição de agentes sociais (...) como interlocutores reais de uma política urbanística (...) podem abrir espaços reais de inversão da equação político-territorial nas cidades”* (Rolnik, 1999:91).

A avaliação de um instrumento urbanístico que atuou no sentido de reverter a situação de exclusão territorial e possibilitou que uma camada da população tivesse o acesso ao mercado, esbarra na falta de paradigmas. Grosso modo, as experiências desta natureza, assim como as denominadas de *‘práticas bens sucedidas’* de políticas habitacionais implantadas e desenvolvidas em diversas localidades do país, nos são apresentadas como modelos a serem seguidos. É claro que existem experiências bem sucedidas em várias cidades e regiões, mas a maior parte delas diz respeito a intervenções físicas - urbanização de favelas, áreas degradadas ou construção de novas unidades -, ou de regularização fundiária e urbanística.

A experiência de Diadema pode ser designada como “boa prática”, pois promoveu o acesso à terra urbana a população de baixa renda, incluindo-a no mercado imobiliário de terras. Poderíamos dizer que uma parte do ‘capital morto’, para usar uma expressão de Soto, foi capitalizado para a economia formal, desvendando na cidade o tal do ‘mistério do capital’.¹ No

¹ O economista peruano Hernando de Soto dá uma nova dimensão à ilegalidade urbana. Em dois de seus livros “O outro caminho” e “Os mistérios do capital”, propõe que a ilegalidade seja vista não como um ‘problema’ para a cidade, mas como um ‘capital morto’ que

entanto, o que nós procuraremos demonstrar é que os êxitos ou os equívocos se deveram muito mais à intervenção do poder público, e do seu esforço em criar um espaço para que os diversos agentes pudessem negociar; do que da simples desregulamentação, ou da flexibilização das regras urbanísticas, ou ainda dos milagres da tal ‘mão invisível’ do mercado urbano. Por isso nos preocupamos em observar a aplicação do instrumento do ponto de vista da sua gestão, que no nosso entender estabeleceu um novo referencial de produção do espaço urbano. Nosso trabalho se estrutura diante de algumas questões: como os diversos agentes produtores do espaço urbano se comportaram diante da implantação de um novo marco regulatório? Como o poder público se comportou como agente difusor e articulador desta nova relação sócio-espacial? E por que, apesar de seu êxito - em relação ao acesso à terra urbana -, não conseguiu modificar o padrão de ocupação periférico de produção na cidade?

Para compreender o que aconteceu e avaliar o efeito que o instrumento provocou no espaço urbano e nas relações dos agentes produtores, é necessário compreender:

- a. as relações entre o município de Diadema e sua inserção com a sub-região do ABCD e região metropolitana;
- b. a trajetória de luta política e o papel dos movimentos sociais desenvolvem na cidade e região.

Este trabalho se estrutura em duas partes. Na primeira parte, realizaremos uma breve contextualização do instrumento dentro do marco teórico da regulação urbanística, destacando a problemática habitacional na cidade e região, bem como a trajetória dos movimentos sociais da cidade e região,

necessita de caminhos para se transformar em ‘capital líquido’ e movimentar a economia. O discurso de Soto se encaixa como uma luva ao discurso do Banco Mundial que defende a propriedade individual. Se encaixa em outro tipo de demandas tb: de governos que sem investimentos querem mostrar serviço, dos demandatários da regularização que podem adquirir maior estabilidade de ocupação, valorização fundiária, melhores condições de comercialização dos imóveis. Porém, as experiências realizadas de acordo com os pressupostos defendidos pelo economista não se demonstraram satisfatórias, de acordo com Fernandes *“as pesquisas indicam que os beneficiários deste tipo de legalização ‘à la de Soto’ não são os grupos pobres, mas sim os (velhos e novos) grupos econômicos privados ligados ao desenvolvimento da terra urbana, que mais uma vez estariam tirando proveito do investimento público na urbanização destas áreas, geralmente bem localizadas e atraentes”* (Fernandes, 2003:155).

como ela contribuiu para a construção de políticas. O problema habitacional será focado no crescimento das favelas e população favelada na cidade e região, nas experiências pioneiras de urbanização e regularização fundiária. Para esta tarefa nos apoiaremos em trabalhos sobre o processo de urbanização e regularização de favelas na região do ABC e particularmente em Diadema, através da leitura dos trabalhos de Pasternak, Yamaguti et al, Denaldi e Baltrusis. Em relação as AEIS propriamente dita nos apoiamos nos trabalhos de Mourad (2000; 2001); Baltrusis e Mourad (1999), Tsukumo e Hereda, Klink, Nagaie e Baltrusis (1998). Estabeleceremos alguns pressupostos metodológicos para a escolha dos casos e avaliação.

Na segunda parte resgataremos o processo de implementação das AEIS-1, logo após a aprovação do plano diretor de 1993, destacando o caso da área da SANKO, que abriu caminho para as negociações entre movimento organizado e proprietários. Em seguida trataremos do período de 1997 a 2000, no qual o poder público não se preocupou em gerenciar o estoque de terras das AEIS-1. neste período mais de 70% das áreas livres são comercializadas, como conseqüência o preço da terra na cidade sobe, e a maioria dos projetos de implementação dos loteamentos não são sequer examinados. E por último destacamos uma terceira etapa, a partir de 2001 quando a prefeitura cria a Comissão das AEIS para analisar e aprovar os projetos.

Para ilustrar o processo e contextualizar nossa argumentação resgataremos o processo de negociação da área da Sanko e realizamos dois pequenos estudos de casos:

- Vinicius de Moraes/Mazzaferro - envolvem duas áreas contíguas onde foram implementados lotes irregulares, com o aval da própria prefeitura; na Vinicius de Moraes existem lotes em situação de risco e com fração ideal de 25m² - quase a metade da fração ideal mínima prevista na legislação de HIS que é de 42 m².
- Globo/Niken - diz respeito a um processo de 'concertação' que envolveu estas duas áreas. A Globo era uma área de interesse social (demarcada na revisão do plano diretor em 1998) que foi loteada e comercializada

pelo proprietário como um loteamento de classe média. A Niken é uma área verde que foi adquirida pelo movimento de moradia. A gestão feita pelo poder público envolveu o proprietário da área da Niken, o proprietário da área da Globo e os representantes do movimento organizado. Esta concertação viabilizou a implantação de 78 unidades de habitação de interesse social na área da Globo e a área da Niken se transformou num parque público.

E por último realizaremos algumas considerações sobre os avanços e os limites do instrumento, destacando, principalmente, as limitações que a questão regional impõe às políticas locais.

As AEIS-1 foram implantadas e em menos de 5 anos cerca de 80% dos terrenos demarcados como AEIS 1 foram utilizados para a produção de habitação de interesse social.

Para esta avaliação foram entrevistados alguns dos principais atores envolvidos com o processo de implantação e gestão do instrumento. Nos utilizamos também de entrevistas realizadas por Mourad - para a sua dissertação de mestrado -, e as que Tsukumo realizou para o seu TGI.

Na impossibilidade de estudar e avaliar todas as áreas onde foram implantados projetos, optamos em primeiro lugar por resgatar a primeira concertação, que se realizou no ano de 1996; em seguida escolhemos os dois casos mencionados acima. Porque acreditamos que eles ilustram - a nossa argumentação - que não basta ter instrumentos, mas é necessário criar condições para que eles se efetivem.

A coleta de dados e informações em Diadema no Departamento de Desenvolvimento Urbano, no Departamento de Habitação e junto aos movimentos e assessorias foi realizada pela estudante do Serviço Social da PUC-SP Juliana Abramides que atuou como bolsista do projeto. Agradeço a colaboração dos técnicos da prefeitura municipal de Diadema, especialmente as arquitetas Sonia Nagai e Yeda Akemi, o arquiteto Sergio

Santos do Departamento de Desenvolvimento Urbano; Josemundo Queiroz – diretor de habitação e Marta Cirera do departamento de habitação. Ao deputado estadual Arquiteto Mario Reali e sua equipe particularmente a sua assessora Liliam Aparecida da Silva Cabrera. Aos amigos do movimento de moradia Ronaldo Lacerda, José Ribamar, Aparecida Tijiwa

Parte I – Breve histórico sobre a aplicação do instrumento.

1 - Instrumentos urbanísticos contra a exclusão territorial.

As Áreas Especiais de Interesse Social fazem parte de um conjunto de instrumentos urbanísticos que objetivam democratizar o acesso à terra urbana, bem como criar instâncias de gestão participativa no planejamento urbano de nossas cidades. Com a aprovação do Estatuto da Cidade no ano de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988) estes instrumentos começaram a serem utilizados como diretrizes pelos municípios para que através de seus planos diretores venham a promover o direito a cidade, defender a função social da cidade e da propriedade e democratizar a gestão urbana. Rolnik destaca que diversos municípios vêm aplicando muitos destes instrumentos desde a década de 1990, *“enquanto se discutia e construía o Estatuto, acontecia em âmbito local, um processo rico de renovação no campo da política e planejamento urbanos”* (Rolnik, 2001:21). É neste contexto que se insere a experiência de Diadema, o plano diretor aprovado em 1993 já previa muitos destes princípios.

Existe uma grande distância entre a formulação e a implementação dos instrumentos com o pretexto de ordenar o espaço urbano, ou de resolver as desigualdades territoriais, geralmente os instrumentos propostos se apresentam como soluções perfeitas. Porém estas ferramentas se demonstram, na prática, insuficientes para resolver ou, ao menos amenizar os problemas causados pela cultura da irregularidade urbana. Fernandes destaca que as leis urbanísticas, geralmente, são elitistas e socialmente inadequadas e que historicamente desconsideram a realidade do processo de produção de moradia e que, *“ao exigirem padrões técnicos e urbanísticos inatingíveis, acabam por determinar os altos custos da terra urbana e por reservar as áreas nobres e providas de infra-estrutura para o*

mercado imobiliário destinado às classes médias e altas, ignorando assim as necessidades dos grupos menos favorecidos” (Fernandes, 2003:140).

A distância entre a aprovação de um instrumento na legislação urbanística ou em planos diretores e sua real aplicação é enorme. Em pesquisa sobre a aplicação dos novos instrumentos urbanísticos em municípios do Estado de São Paulo, Rolnik constatou que dos 118 municípios com mais de 20.000 habitantes que responderam a pesquisa em apenas 42 possuíam planos diretores aprovados após a Constituição de 1988; a maior parte dos municípios possuíam em sua legislação um ou mais dos chamados novos instrumentos urbanísticos, porém na grande maioria o instrumento estava sequer regulamentado (Rolnik, 1999). De acordo com Maricato, nos anos 80 alguns instrumentos como, por exemplo, as ZEIS - Zonas de Interesse Social e a legislação específica para HIS - Habitação de Interesse Social foram adotados e implementados por alguns municípios, mas que tiveram dificuldades para sua implementação devido a *orientação perversa do mercado* e problemas jurídicos muitas vezes relacionados a documentação da propriedade. (Maricato, 2001).

Na região do grande ABC quatro municípios: Santo André, São Bernardo de Campo, Diadema e Mauá utilizaram em seus planos diretores realizados pós-constituição de 1988 o instrumento de Áreas (ou Zonas) Especiais de Interesse Social com finalidade de regularizar as favelas e flexibilizar o padrão dos lotes para a habitação de interesse social, bem como facilitar o processo de regularização fundiária.² Porém, dos municípios do ABCD que possuem AEIS ou ZEIS somente Diadema conseguiu romper com o tabu da questão do direito à propriedade versus sua função social. Como destaca Mourad, o fato do instrumento ter funcionado em Diadema não reside no fato de apenas ele existir na legislação urbanística, mas na vontade de

² Sobre os planos diretores e instrumentos de regulação fundiária na região do ABC ver os trabalhos de Mourad (2000); Denaldi (2003).

transformar o espaço urbano através da *“vontade política de governos comprometidos com a equidade dos recursos territoriais e econômicos, bem como a transformação do espaço da cidade”* (Mourad, 2000:128). No item três desta parte nos aprofundaremos sobre os antecedentes das AEIS, tanto no plano nacional como no regional.

Para Rolnik as ZEIS ou as AEIS buscam *“incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos”*. Agregando a estes assentamentos a possibilidade real e legal de melhoria da *“qualidade ambiental (e com isso) a requalificação do espaço habitado das favelas”*. A adoção deste instrumento *“significa reconhecer a diversidade de ocupações existente nas cidades, além da possibilidade de construir uma legalidade que corresponde a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores”* (Rolnik,2000).

O que diferencia o caso de Diadema de outros casos é que na cidade houve um conjunto de fatores que contribuíram para que o instrumento se consolidasse, apesar de suas limitações, como veremos no decorrer deste texto. Quando o plano foi aprovado a prefeitura procurou criar um canal negociação entre os movimentos de luta por moradia e os agentes do mercado imobiliário, um espaço que objetivava explicitar os conflitos da luta pela terra.

Pela primeira vez os agentes produtores do espaço social urbano poderiam planejar o desenvolvimento da cidade, pelo menos no que se referia a questão a política habitacional. O município já desenvolvia práticas de gestão participativa, por exemplo, a definição de investimentos através do Orçamento Participativo e no caso da habitação os investimentos da política habitacional são definidos através do Fundo e Conselho Municipal de

Habitação de Interesse Social – FUMAPIS, neste caso a prática da gestão se dava em relação a escolhas das áreas onde haveria intervenção bem como aos recursos que deveriam ser investidos em infra-estrutura.

O desenho inicial das Áreas Especiais de Interesse Social I - AEIS-1 em Diadema era o de atender esta demanda favelada, desadensar as favelas e urbanizá-las, e procurar dar respostas ao movimento de luta por moradia. Da década 1980 até meados de 1990, os movimentos vinham promovendo ocupações de terras públicas e particulares, transformando-as em novas favelas. O instrumento foi pensado não só para conter este ciclo vicioso e responder estas demandas, mas também em ser uma ferramenta para melhorar a qualidade do espaço urbano na cidade.

Os críticos do instrumento colocavam vários impedimentos para a sua aplicação. De um lado, alguns setores ligados aos movimentos populares alegavam que a tarefa do poder público era providenciar espaços para a habitação, através de desapropriação e até expropriação de terrenos vagos e sem uso. Os empresários e proprietários acreditavam que a prefeitura não tinha poder para demarcar e obrigar o uso de determinada área particular, e que esta demarcação desvalorizaria a sua propriedade.

2 - Caracterizando o município de Diadema e da sub-região do ABC.

A sub-região do ABCD, também conhecida como região do ABCD, é composta por um conjunto de 7 municípios da região metropolitana de São Paulo ³ 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. Os municípios desta região se destacam por seu perfil industrial, abrigando várias indústrias do setor automotivo, autopeças, químicos entre outras. A partir dos anos 70 com as políticas de desconcentração industrial e a criação de novos pólos de desenvolvimento, o perfil da região começa a se transformar. Como consequência nos anos de 1980, muitas empresas começam a deixar a região, ou a reestruturar suas bases produtivas. Neste período o setor terciário começa a se desenvolver. Apesar da dinâmica econômica os municípios desta sub-região vivenciaram o processo de crescimento desordenado, tanto populacional como territorial, resultante de políticas econômicas que aprofundaram as



MAPA 1 - Região Metropolitana de São Paulo

desigualdades de renda, ampliaram o número de desempregados e

³ Os sete municípios são: Santo André, São Bernardo do Campo; São Caetano do Sul; Diadema; Mauá; Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires. A sub-região também é conhecida como Grande ABC, região do ABCD, etc.

aumentou o sub-emprego. O grande ABC se destaca ainda por lutas por conquista sindicais e sociais que ocorreram a partir do final dos anos 70.

De acordo com Pasternak (1997) as favelas surgem na região metropolitana em meados dos anos 1940 e se concentravam basicamente na cidade de São Paulo. Na sub-região do ABC as primeiras favelas datam da década de 1960 (Denaldi, 2001:01). A principal característica das favelas que se formaram até os anos 70 era a ocupação gradual de terrenos desocupados. A principal forma de moradia da população de baixa renda até meados dos anos 1970 era através da aquisição de lotes em loteamentos clandestinos periféricos. Descrito por Kowarick como *padrão periférico de ocupação*.⁴

Com a aprovação da lei federal 6766-79 sobre loteamentos, criminalizando os loteadores que não atendiam aos padrões mínimos de implantação de loteamentos, a oferta de terrenos para a população de baixa renda diminui.⁵ Com a diminuição deste tipo de oferta, aliado a outros fatores, como a falência do Banco Nacional da Habitação - responsável pela política de provisão habitacional, e pela crise econômica que gerou o desemprego na cidade de São Paulo e região começam ocorrer - a partir de meados dos anos 1980 -, ocupações de terrenos vazios por parte dos movimentos organizados de luta por moradia. Muitas destas ocupações se transformam em favelas. A principal diferença destas 'novas favelas' é a sua forma de ocupação. Atualmente a ocupação não se dá mais de forma gradual. Os movimentos (ou grupos interessados) se organizam escolhem a área e demarcam os lotes e as ruas e em seguida ocupam toda o território.

⁴ Para se aprofundar sobre este tema ler os trabalhos de Kowarick.

⁵ De acordo com Grazia e Leão Jr. (2002) Loteamento clandestino não tem projeto apresentado ou aprovado pela prefeitura. Na maioria das vezes quem vendeu os lotes, pessoa física ou imobiliária não é proprietária.

Algumas destas ocupações são apenas simbólicas para chamar a atenção das autoridades para o problema e forçar a adoção de políticas nos vários níveis de governo.⁶

De acordo com Denaldi, as favelas se consolidam nos municípios da sub-região em diferentes períodos: *vários estudos apontam para um grande crescimento da população favelada de Santo André, Diadema e São Bernardo na década de 70, em Mauá na década de 80 e, mais recentemente, na década de 90 em Ribeirão Pires, o que leva a concluir que há uma tendência de ocupação de áreas cada vez mais distantes de São Paulo, centro da metrópole* (Denaldi, 2001:01).

Denaldi destaca que não existe homogeneidade na distribuição da população favelada nos municípios da região. De acordo com os dados da pesquisa *Favelas no Grande ABC: Crescimento e Balanço das Intervenções* realizada por ela: *“o incremento da população favelada não ocorre espacialmente da mesma forma nos municípios que compõem a região. Nota-se que os núcleos de favela estão mais uniformemente distribuídos na malha urbana dos municípios de Diadema e Mauá, e mais espacialmente concentrados nos municípios de São Bernardo do Campo e Santo André”* (Denaldi, 2001:03).

Em relação ao porte das favelas, Denaldi destaca que 60% das favelas de São Bernardo do Campo e 62% de Santo André são de grande porte, com mais de 500 famílias. De outro lado Mauá e Diadema concentram a *maior parcela da população favelada habitando núcleos de pequeno porte (com até 50 famílias)*” (Denaldi, 2001: 09).

⁶ Vale ressaltar que apesar de não ser o objeto de nosso trabalho, várias destas ocupações se transformaram em conjuntos habitacionais. Em Diadema, a ocupação do Buraco do Gazuzo se transformou num conjunto habitacional de prédios de quatro andares construído por mutirão autogestionário financiado pela Caixa Econômica Federal - CEF através do PROHAB-COMUNIDADE, a ocupação da Vila Socialista se transformou num conjunto financiado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU. No município de São Paulo entre os vários exemplos podemos citar a ocupação da área da Garagem em São Miguel e a da Fazenda da Juta, o primeiro foi implantado com um projeto financiado pela prefeitura e no segundo pelo CDHU.

2.1 O processo de favelização em Diadema.

O problema habitacional em Diadema é grave. O município possui apenas 30,7Km², sendo que 30% estão situados em área de manancial. Dos seus 356.000 habitantes, cerca de 120.000 residem em favelas, que ocupam 4% do total do território. As áreas livres para a reprodução de moradia são escassas, em relação a demanda que não para de crescer. Assim como tem acontecido em outras cidades da região metropolitana a Taxa Geral de Crescimento Anual - TGCA ter caído para 1,77, a pressão sobre o item moradia não diminuiu. A cidade de Diadema foi emancipada no final dos anos 50, em 1959. Durante muito tempo foi considerada uma **cidade dormitório**, e seu processo de ocupação seguia o clássico padrão de expansão periférico. Com terrenos baratos sem nenhuma infra-estrutura em loteamentos irregulares que serviram de abrigo para a mão de obra de trabalhadores das indústrias da região Sul de São Paulo e do Grande ABC, principalmente para a recém-criada indústria metalúrgica automotiva de São Bernardo do Campo.

A construção e inauguração da Rodovia dos Imigrantes na década de 1970 trouxe para a cidade indústrias de pequeno e médio porte, que serviram de apoio à forte indústria metalúrgica da região. A partir deste momento a terra ganha outro valor, De acordo com Hereda, Klink, Nagai e Baltrusis *“a partir dos anos 70, o mercado de terras se aquece em função da instalação de pequenas e médias indústrias”* Com o aquecimento do mercado a possibilidade de se produzir loteamentos para a população de baixa renda ficou limitada, primeiro porque os preços começam a subir e, segundo porque o Plano Diretor de 1973 demarcava 70% das áreas livres da cidade para a implantação de indústrias, impossibilitando com isso a produção legal de novos loteamentos. É neste contexto que surgem as favelas na

cidade, elas se instalam nos espaços possíveis: áreas públicas, particulares e de manancial. (Hereda, Klink, Nagai & Baltrusis, 1997:12).

A grande ocupação do território da cidade ocorreu nas décadas de 70 e 80. Neste período a população da cidade cresceu a taxas assustadoras. Esse crescimento aliado à falta de um planejamento urbano, mais condizente com as necessidades da cidade real - pois até o final dos anos 70, a preocupação dos planejadores da cidade, era com ao desenvolvimento econômico baseado na instalação de indústrias - fez com que a cidade crescesse de forma desordenada.

A falta de preocupação do governo local em atender a população de baixa renda se reflete nas precárias condições de moradia na cidade. Até 1990 somente 10% das ruas da cidade eram asfaltadas e, os serviços de água e esgoto não atendiam a 30% dos domicílios. O número de favelas e da população favelada também aumenta entre 1970 e 1980. De acordo com levantamentos da prefeitura, em 1968 a cidade possuía dois núcleos de favelas; na década de 1970 eles crescem para 31; na década de 1980 são identificados 128; em 1995 encontram-se 197 e em 2001 existem 207. O número de favelas existentes no período de 1968 e 1970 pode estar subestimado, pois até os anos 80 elas não eram demarcadas nos mapas da cidade.

Tabela - 1 Evolução da População de Diadema e % da TGCA				
Ano	População	Domicílios	TGCA %	
1960	12.308	2.490		
1970	78.914	15.468	1970/60	20,42
1980	228.660	52.364	1980/70	11,23
1991	305.000	82.055	1991/80	2,66
2000	356.116	98.140	2000/91	1,77

Tabela - 2 Evolução das Favelas e População Favelada		
Ano	N.º Núcleos	População *
1968	02	Sem informação
1970	31	12271
1980	128	79271
1995	197	95000
2002	207	103.800

* estimativa PMD

Fonte: PMD 2002

A primeira grande expansão dos núcleos de favelas aconteceu por volta dos anos 80. Esse crescimento pode ser expresso pelo grande número de ocupações de terras públicas e particulares no período. As ocupações desse período ocorriam de forma gradativa, os moradores chegavam aos poucos, sozinhos ou em pequenos grupos e construíam seus barracos.

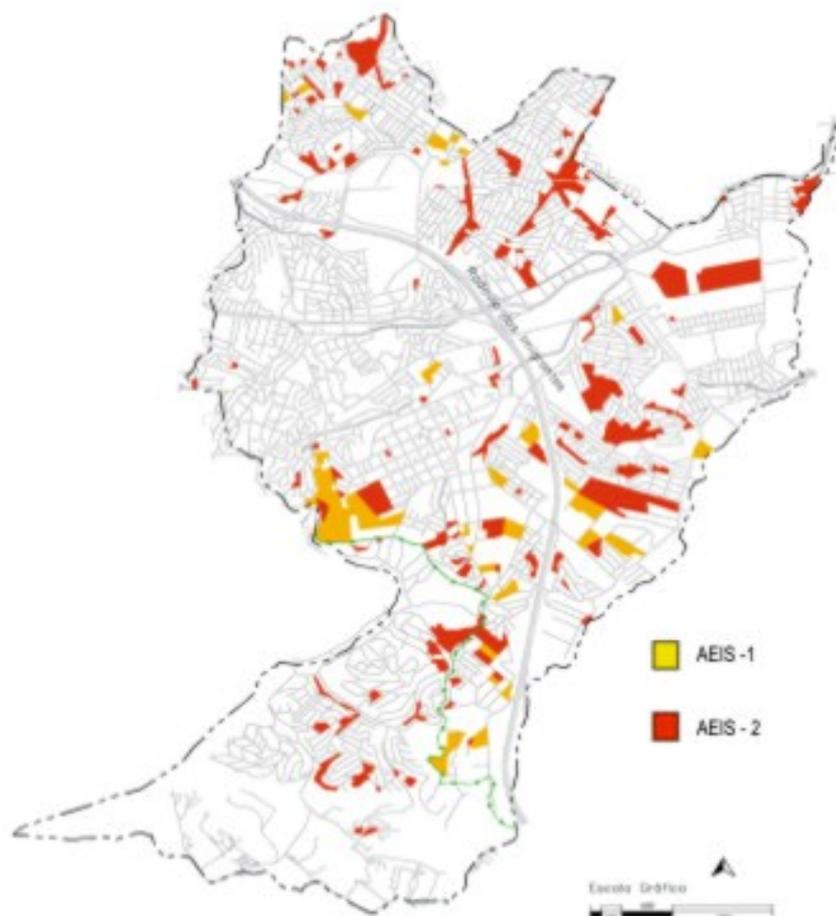
A partir de 1982 a prefeitura começa a intervir no processo de favelização da cidade, com programas de urbanização e regularização fundiária. O principal objetivo do programa de urbanização era intervir fisicamente nas favelas, através de obras de melhorias e de reparcelamento, provendo nos assentamentos o acesso a infra-estrutura e serviços urbanos e iniciando um processo de regularização fundiária, através da Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, nas favelas situadas em áreas públicas municipais.

3 - Os antecedentes das AEIS

Como dissemos na introdução, a origem das AEIS remonta à experiência de regularização e urbanização de favelas e mocambos no Recife dos anos 1980.⁷ No entanto, existe também uma origem regional e local do instrumento. Podemos dizer que regionalmente as AEIS tiveram como antecedentes as lutas dos movimentos sociais, principalmente, as lutas

⁷ Sobre a experiência das ZEIS e PREZEIS no Recife ver os trabalho de Araújo e Costa (1995); Botler e Marinho (1997); Marinho (1999) entre outros.

pelos direitos dos favelados nos anos 1970, que se organizaram para conseguir melhorias em suas favelas e a garantia jurídica da regularização. De acordo com Pasternak e Baltrusis "*no final dos anos 70, os moradores, liderados pelo padre Rubens, organizam a primeira urbanização de favela da região. Desse movimento surgiu o Movimento de Defesa dos Favelados, criado no 1º Encontro Nacional sobre Favelas, realizado nos dias 2 e 3 de maio de 1980, em Santo André.(...) entre as principais reivindicações, estava a regularização da posse da terra.* (Pasternak e Baltrusis, 2003:23). Em Diadema, o movimento de favela teve origem com a Comissão Municipal de Favelados de Diadema ligado ao Movimento de Defesa dos Favelados - MDF, com apoio da Igreja Católica e depois a Associação dos Favelados de Diadema.



MAPA 2 - Diadema -1994
Áreas Especiais de Interesse Social 1 vazias
Áreas Especiais de Interesse Social 2 Favelas

A urbanização de favelas e os mecanismos de regularização fundiária como a Concessão do Direito Real de Uso - CDRU - uma das principais reivindicações dos movimentos dos favelados começou a ser aplicado no início dos anos 80, principalmente, no Recife, em Belo Horizonte e em Diadema como políticas para o problema das favelas.

3.1 - A urbanização de favelas em Diadema

As favelas, os assentamentos precários, irregulares, ilegais só foram reconhecidos e incorporados às políticas públicas da cidade com a vitória da administração popular na eleição de 1982. A partir de 1983 inicia-se o processo de urbanização de favelas entendida como forma de eliminar a segregação social e espacial. O programa de urbanização de favelas consistia na integração destes núcleos habitacionais na estrutura social e urbana do município; priorizando a execução de obras de infra-estrutura e de saneamento básico (drenagem, abastecimento de água e coleta de esgoto, além de pavimentação, construção de escadarias, contenção de encostas e iluminação pública) e na regularização fundiária. O processo de urbanização das favelas em Diadema foi se desenvolvendo paralelamente ao processo de urbanização da cidade.

Hoje, depois de 20 anos do programa, a urbanização atendeu a mais de 20.000 famílias em 147 núcleos habitacionais, o que corresponde a 75% das favelas. Em alguns casos a qualidade urbana das favelas chega a ser melhor que ao do bairro em seu em torno.

3.2 - A Concessão do Direito Real de Uso.

Paralelamente ao processo de urbanização as favelas foram sendo regularizadas através da Concessão do Direito Real de Uso. De acordo com

Mourad, *“a discussão da Concessão do Direito Real de Uso - CDRU vinha sendo debatido pelo MDDF (na região do ABC) desde 1982. Em Diadema, a Associação dos Favelados de Diadema incorporou a proposta no 2º. Encontro de Favelas realizado em junho de 1984”* (Mourad, 2000:66). O projeto de Lei de CDRU foi elaborado entre os técnicos da prefeitura e as lideranças dos movimentos de luta pelos direitos dos favelados de Diadema objetivando o reconhecimento, a legitimação do direito à terra para quem nela mora.

No dia da votação do projeto de Concessão do Direito Real de Uso - CDRU o movimento organizou uma enorme passeata, pressionando os vereadores. Com os arredores da Câmara Municipal tomado pelo movimento organizado e o plenário todo ocupado pela população: que exibia faixas e cartazes com o slogan a **terra é nossa**. (Mourad, 2000). A Câmara Municipal aprovou a CDRU gratuita no dia 21 de Setembro de 1985.

O reconhecimento do direito à posse da terra dos favelados de Diadema foi uma conquista dos movimentos de moradia. A aprovação deste instrumento foi de grande importância para a luta do movimento dos favelados, não só para Diadema, mas para todo o país e inclusive para o movimento de reforma urbana. O reconhecimento do direito de posse, através da CDRU tornou-se um marco histórico para a luta dos favelados contra a remoção, garantindo o direito da terra para quem nela mora. Viera Costa (2002) destaca que a CDRU em Diadema só é concedida aos assentamentos em áreas públicas municipais desafetadas e que estão em processo de urbanização: lotes demarcados com metragem padrão, vielas, rede de água e esgoto instaladas e locais para centro comunitários. As comunidades devem estar organizadas em comissões de moradores e levantar os documentos necessários para a concessão.

Conforme Reis & Liso Diadema em *“1990 foi o primeiro município a conseguir o registro do contrato de concessão no Cartório de Imóveis em nome de todos os moradores, marcando assim um evento inédito na história do País”* (Reis & Liso, 1998). Após a aprovação do instrumento vários núcleos favelados urbanizados obtiveram o título de Concessão. Porém, para que o instrumento fosse reconhecido pelo Cartório de Registro de imóveis foram necessários quatro anos. Ainda hoje, de acordo com Spertini & Denaldi (2000), o instrumento não obteve o seu pleno reconhecimento jurídico legal, pois apenas duas favelas tiveram seus títulos regularizados em cartório: Maria Tereza e Jd. Inamar.

3.3 - Algumas considerações sobre o processo de urbanização de favelas na cidade.

O programa de urbanização de favelas foi construído ao longo de três administrações consecutivas do Partido dos Trabalhadores. No período de 1983-1988 foram iniciadas intervenções em 78 núcleos, com reparcelamento do solo, abertura de vias, aprovando-se na Câmara Municipal a Concessão do Direito Real de Uso - CDRU em 51 núcleos.

O período de 1989 a 1992 houve a continuidade as obras de urbanização. Em 1990 foi aprovado o Fundo e o Conselho Municipal de Habitação - FUMAPIS -, com o intuito de ampliar a participação da população nos projetos e destinação dos recursos para a urbanização e construção de novas unidades habitacionais.

De acordo com Mourad, na gestão 1993-1996 houve um grande avanço dos movimentos de luta por moradia, quando eles se mobilizam para aprovar o Plano Diretor que integrava a política habitacional à urbana, inscrevendo o direito à habitação no contexto urbano mais amplo. Pela primeira vez, na cidade, os movimentos organizados participaram e garantiram a aprovação de um plano diretor.

A política habitacional na cidade sempre teve como proposta tratar a questão habitacional integrada ao próprio desenvolvimento da cidade, para Baltrusis, *“o processo de urbanização de favelas em Diadema além de dotar as favelas de infra-estrutura, ordenar o parcelamento do solo e resolver a questão fundiária, transformou as favelas em bairros, integrando-as a cidade e fazendo com que seus moradores pudessem exercer o direito à cidade”* (Baltrusis,2000:30).

Entre 1983 e 1996, o município incidiu sobre a realidade das favelas, beneficiando cerca de 90% da população moradora em núcleos habitacionais. Dos 192 núcleos habitacionais existentes em 1996, 115 foram urbanizados. Cerca de 24,86% dos núcleos de favelas adquiriram o direito à posse da terra através da Concessão do Direito Real de Uso - CDRU. De acordo com o levantamento do Departamento de Urbanização de Favelas, em 2001 existiam 207, destas 35 (17%) se encontravam em processo de urbanização e cerca de 5% do total necessitavam de remoção por estarem localizadas em situações de risco.

Quadro - 3 Antecedentes das AEIS			
Período	Situação	Legislação	Atuação do poder público
1970	Período de maior crescimento populacional da cidade. Ocupação desordenada aumento do numero de favelas e loteamentos irregulares	Plano Diretor de 1974 - destinava 70% da área livre para instalação de indústrias.	A questão da favela e da irregularidade não era tratada o problema era ignorado

1980	Aumenta o numero de favelas, os movimentos sociais se organizam na região. E pressionam o poder público local e estadual a promover melhorias nas favelas	É aprovada a lei de Concessão do Direito Real de Uso - CDRU, que possibilitaria a regularização fundiária de núcleos favelados.	Em 1983 tem inicio as urbanizações de favelas e começam a serem distribuídos os títulos de concessão. Inicia o processo de urbanização da própria cidade.
1990	O final dos anos 80 é marcada por grandes ocupações de terras públicas e privadas. Muitas destas ocupações se transformaram em novas favelas, outras conseguiram recursos para se construir conjuntos habitacionais.	É aprovado a lei que cria o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação - FUMAPIS Discussões do novo plano diretor com o objetivo de utilizar os novos instrumentos urbanísticos para fazer cumprir a função social da propriedade. Em 1993 o novo plano é aprovado.	Após a aprovação do plano diretor a prefeitura começa a fazer gestão para viabilizar a implantação das AEIS-1. Em 1994 é comercializada a 1ª. Área. Um processo de concertação entre poder público, movimentos de moradia e proprietários.
2000	Diminui o nº de novas favelas e em manancial	Em 2000 começa o processo de revisão do plano diretor	

4 - As Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS-1 - demarcando territórios da legalidade.

As AEIS nascem em função do acúmulo dos programas de urbanização e regularização fundiária das favelas, com o intuito de dar suporte a estes programas. As urbanizações e regularizações realizadas não foram suficientes para amenizar o problema da falta de moradia na cidade. A tensão e a disputa por espaços se agravam, no final dos anos 1990, com as ocupações de terras que na maior parte dos casos contribuía para o aumento do número de favelas. Em relação às ocupações vale ressaltar a ocupação do Buraco do Gazuzá, no bairro de Piraporinha, onde depois de um processo de negociação, que envolveu os proprietários da área,

prefeitura e governo federal, foram construídas 150 unidades em mutirão autogestionário.⁸

Outro problema a ser enfrentado, era o crescimento e adensamento dos núcleos de favelas existentes. Era necessário enfrentar desafio de desadensar as grandes favelas bem como criar uma reserva de terras no intuito de oferecer alternativas de acesso ao espaço às ocupações realizadas pelo movimento. Neste sentido as AEIS podem ser consideradas como um instrumento da política urbana, que reforçam a decisão política de urbanizar as favelas complementando e facilitando o processo de regularização fundiária, bem como o de enfrentar o problema da exclusão territorial através do estabelecimento de regras claras que viabilizassem o acesso a terra urbana de forma organizada.

Para os diversos atores da cidade estava claro que o instrumento deveria ser utilizado para otimizar as políticas de urbanização e regularização. Para o arquiteto Jorge Hereda, ex-Secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema, *“era uma possibilidade de legalizar a posse da população moradora em favelas, principalmente para a população moradora nas áreas particulares”*.⁹ Para Manoel Boni, ex-vereador e liderança do movimento da zona oeste *“a formulação das AEIS veio com a questão da urbanização das favelas”*.¹⁰ Para Ronaldo Lacerda, coordenador da Associação Pró-Moradia Liberdade *“no começo, lógico, que era para desadensar as favelas, a preocupação com os núcleos, criando espaços para tirar a população, que estava muito aglomerada dentro das favelas, para colocar num lugar mais adequado para moradia”*.¹¹

4.1 - Caracterização das Áreas Especiais de Interesse Social.

⁸ A experiência do Buraco do Gazuza foi abordado na nota 5.

⁹ Entrevista realizada por Mourad em 2000.

¹⁰ Entrevista realizada por Mourad em 2000

¹¹ Entrevista realizada por Mourad em 2000.

As Áreas Especiais de Interesse Social-1, AEIS-1 (para propriedades particulares desocupadas), foram caracterizadas no Plano Diretor de 1993 como: terrenos privados *“não edificadas, subutilizados ou não utilizados, destinados à implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS), e com reserva de áreas para equipamentos comunitários”* (PMD, 1994). Foram delimitadas como AEIS-1 36 áreas privadas vazias, o equivalente a 745.502 m².

As AEIS-1 demarcaram terrenos para a construção de Habitações de Interesse Social - HIS, visando viabilizar a urbanização de favelas, seja na produção de novas habitações para atender à população moradora em situação de risco ou por necessidade de remoção de famílias que interferissem na continuidade das obras de urbanização das favelas, e possibilitar acesso à terra urbana à população que não tinha acesso ao mercado formal de produção de habitação. Além da delimitação contida nas AEIS-1, a Lei de Uso e Ocupação do Solo regulamentada em março de 1996, detalha normas e padrões urbanísticos para a elaboração de Empreendimentos de Interesse Social - EHIS.

As principais exigências para que as AEIS se consolidassem era o de atender as famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos; estas famílias não deveriam possuir outro imóvel e deveriam residir no município. Estas diretrizes foram regulamentadas através da Lei de Cadastro n°. 1.357/94.

4.2 - O processo de aprovação do Plano Diretor.

No processo de discussão e aprovação do plano diretor a demarcação de áreas particulares vazias para fins de implementação de programas de habitação de interesse social foi conflituosa. Como destaca a professora Aparecida Tijiwa liderança do movimento de luta por moradia do Taboão *“os movimentos organizados levaram mais de 1.500 pessoas para a Câmara Municipal, para pressionar os vereadores a aprovarem o instrumento e a*

demarcação das áreas. A sessão de aprovação encerrou por volta das 2:00 horas da manhã".¹² Para o deputado Mario Reali, a demarcação das áreas de AEIS-1 gerou uma *"grande disputa em torno do plano diretor, porque representou a disputa da terra no modelo do redistributivo, demarcando no mapa do plano diretor (da cidade), era a própria disputa pelo território"*.¹³

A estratégia política para a aprovação do Plano Diretor de 1993 se concentrou no debate de esclarecimento sobre os novos instrumentos urbanísticos, particularmente aqueles que tratavam da questão da função social da cidade e da propriedade. As AEIS 1 e 2 foram incorporadas na plataforma de luta dos movimentos organizados. A prefeitura e os movimentos acreditavam que ao incorporar estes novos instrumentos, em particular as AEIS, estariam contribuindo para a melhoria da qualidade de vida na cidade e viabilizando o acesso à terra urbana à população de baixa renda. Os segmentos da sociedade contrários à incorporação das AEIS eram a Associação Comercial e Industrial do Estado de São Paulo, regional Diadema - ACIESP, a Associação Comercial de Diadema - ACID e os vereadores que representavam seus interesses acreditavam que o instrumento inviabilizaria o desenvolvimento econômico da cidade, e que estas áreas demarcadas se transformariam em futuras favelas.

Durante o processo de discussão e aprovação do plano, muitas pressões foram feitas. Os representantes da Associação Comercial e Industrial de Diadema - ACID caracterizavam a proposta como um instrumento ilegal, intervencionista, demagógico e lesivo aos interesses do município de Diadema.

Houve um amplo processo de mobilização popular, que envolveu os principais movimentos de luta por moradia da cidade: os sem terra, os representantes das favelas, e das áreas de ocupações privadas. Esta movimentação culminou com a ocupação total da Câmara Municipal pela

¹² Entrevista realizada por Baltrusis em 2000.

¹³ Entrevista citada.

população, para garantir, a aprovação do plano proposto. O processo de aprovação do plano avançou nas relações entre o poder público e movimento, pois de acordo com Hereda o poder público conseguiu fazer com que o movimento de luta por moradia compreendesse o significado do plano, e se colocasse como um ator no processo de sua aprovação. Nas palavras do ex-secretário: *“consequimos colocar na mesa o movimento de habitação, entendendo o que significava na vida dele (a aprovação do plano) e com força, inclusive para aprovar o plano. Eu nunca ouvi falar de outro lugar que o movimento de habitação, em vez de reivindicar casa, foi reivindicar que uma legislação urbanística fosse aprovada de um jeito, sabendo o que significava”*.¹⁴

Logo após a aprovação do plano, a prefeitura montou uma estrutura para gerir o instrumento, bem como estabelecer alguns procedimentos para planejar a utilização do estoque de terras. De acordo com o arquiteto e deputado estadual Mario Reali, este esforço se concentrou mais em definir critérios de ocupação das áreas vazias demarcadas como AEIS, *“do que um instrumento do plano diretor para garantir a gestão das AEIS”*.¹⁵ Definidos aos critérios a prefeitura concentrou esforços para que o instrumento fosse aplicado. Na segunda parte trataremos do tema da gestão do instrumento e avaliaremos os avanços e retrocessos na sua gestão. Veremos que o fato de ter havido uma ruptura política na cidade com a mudança de governo e de que os técnicos, os agentes do mercado e o próprio movimento só se apropriaram da parte do instrumento que possibilitava as negociações (compra e venda das áreas). A gestão foi substituída pelo confronto, trataremos ainda de como foi reconstruído esta gestão.

¹⁴ Entrevista citada

¹⁵ Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

Parte II – AEIS-1 Conflitos e gestão.

1 - As AEIS em Diadema, como se deu a gestão do instrumento.

Quando as AEIS-1 foram desenhadas e incorporadas ao plano diretor da cidade o seu objetivo era o de reservar terras para remoção da população residente em áreas de risco, desadensar as favelas ainda não urbanizadas da cidade e atender à demanda dos moradores de aluguel que pressionavam com ocupações de terras na cidade. O plano diretor da cidade começou a ser elaborado no início dos anos 1990, e uma das principais questões que o município apresentava era a falta de terrenos disponíveis para a habitação popular. Isto fez com que os movimentos de luta por moradia desde meados dos anos 1980 organizassem ocupações de terras na cidade. Muitas destas ocupações tiveram um desfecho trágico, outras se transformaram em grandes favelas agravando o problema habitacional na cidade.

Após a aprovação do plano diretor a prefeitura dispunha de uma série de instrumentos urbanísticos para utilizar no planejamento da cidade. Poderia, finalmente, exigir que a propriedade sem utilização cumprisse a sua função social.¹⁶ O caminho para que isto ocorresse foi árduo, de acordo com Mourad o principal desafio para implantar o instrumento foi o de *“mexer com os interesses dos donos de terra e tirar a terra do processo de especulação fundiária”* (Mourad, 2003:229).

A primeira negociação que envolveu a prefeitura, os proprietários de terra e os movimentos foi a área da SANKO com 96.800 m² visando atender a 1.800 famílias. Esta negociação criou um novo repertório para a produção social do espaço urbano em Diadema, tendo como base o diálogo entre as partes: proprietários de terra e lideranças do movimento de luta por moradia, mediados pelo poder público. A prefeitura criou condições para que este processo se realizasse, através da criação de uma estrutura de apoio para agilizar os processos negociações das AEIS. Esta comissão era composta por várias diretorias da Secretaria de Desenvolvimento Urbano: Departamento de Habitação, Departamento de Desenvolvimento Integrado; além com o departamento de Regularização Fundiária da Secretaria de Assuntos

¹⁶ O plano diretor de Diadema, como a maioria dos planos diretores realizados por cidades progressistas pós constituição de 1988, incorporaram a maior parte dos instrumentos urbanísticos do ideário da Reforma Urbana.

Jurídicos, participava ainda desta comissão representantes do Conselho de Habitação e os agentes interessados na aprovação dos projetos. Num primeiro momento a prefeitura assessorava os movimentos de moradia nos aspectos jurídicos, econômicos e urbanísticos. De acordo com Mourad *“a prefeitura orientava a constituição jurídica a associação, cadastramento da demanda, escolha do terreno, viabilidade do empreendimento, laudos de avaliação, contratos, registros, estudos preliminares urbanísticos, planos de pagamento, contratação de infra-estrutura e promovia o diálogo entre proprietário e movimento”* (Mourad, 2003:238).

Em seus dez anos de aplicação, o instrumento cumpriu seu objetivo atendendo parte da demanda por habitação de interesse social, através da democratização do acesso à terra urbana e a ampliação do mercado imobiliário para a população de baixa renda. Os principais problemas que o instrumento enfrentou estão relacionados à falta de continuidade política. O novo governo que assumiu a prefeitura em 1997 desfez esta estrutura de apoio e não se empenhou em realizar as ‘concertações’ necessárias para que o instrumento funcionasse plenamente. Com esta postura, o instrumento acabou favorecendo, em alguns casos, empreendimentos de classe média. Reali destaca que *“(neste período) algumas AEIS-1 atenderam uma população diferente da população que a gente acreditava que devia ser priorizada no atendimento (ele destaca) as áreas como a Armando Pineli, que hoje tem um conjunto que não atende a população de 5 a 10 salários “.*¹⁷

Estes problemas, apontados por Reali, aconteceram porque de um lado o poder público local foi incapaz de mediar os conflitos que surgiam. Sem a intermediação do poder público, os agentes do mercado imobiliário se apropriaram do instrumento e começaram a especular sobre o preço dos terrenos. Neste período, o mercado apostou na falta de unidade dos movimentos e promoveu a comercialização desenfreada, não só das áreas demarcadas, mas também de outras áreas industriais, muitas das quais impróprias para a implantação de empreendimentos habitacionais.

Algumas das principais distorções deste período se relacionam: a empreendimentos que não atendiam à demanda preferencial de AEIS-1; a produção e comercialização de loteamentos irregulares e; as limitações dos

¹⁷ Entrevista citada.

movimentos que não conseguiram pautar a discussão e pressionar as instituições para que a legislação fosse cumprida. Sem diálogo o confronto foi inevitável. O confronto se deu através de manifestações públicas e ocupações de terrenos sem utilização. Como veremos na seqüência.

Em 1998 o movimento, sem conseguir negociar novas áreas, ocupa áreas demarcadas como AEIS-1 e outras não demarcadas para forçar que a prefeitura se posicionasse em relação ao problema, e pressionar a negociação com os proprietários de áreas demarcadas como AEIS. A consequência deste enfrentamento foi trágica para a qualidade do espaço urbano na cidade, pois além de esgotar o escasso estoque de terras, algumas lideranças de movimento se transformaram em 'agentes imobiliários', organizando grupos, recebendo prestações e intermediando as negociações com o corretores de imóveis. Os loteamentos e as unidades habitacionais produzidas dentro desta lógica eram de péssima qualidade. Muitos projetos adotaram o critério de implantar o maior número de famílias em detrimento da qualidade. Nestes projetos as áreas verdes e livres acabam sendo ocupadas com moradias. De acordo com Tsukumo *"os principais critérios utilizados foram o de implantação do maior número de lotes possível, na lógica de dividir o valor da área por um maior número de associados e tornando a compra viável"* (Tsukumo, 2002:50). Se o mercado imobiliário se apropriou do instrumento, os movimentos, por sua vez, não foram capazes de pautar uma discussão mais qualificada sobre o tema e entraram no jogo do mercado, o novo 'marco organizativo' era conseguir associados com capacidade de contribuir com mensalidades e comprar o maior número de terras. De acordo com Ronaldo Lacerda *"houve uma concorrência desleal, por parte do movimento da oeste, que mesmo depois de os movimentos terem decidido que nenhum movimento deveria comprar mais áreas, para controlar o preço, o movimento da oeste negociou treze áreas. Os outros movimentos também começaram a adquirir terras e o preço disparou"*.¹⁸ Para aqueles associados que não conseguiam pagar as prestações, só restava o caminho da ocupação.

O poder público se omitiu do seu papel de regulador e de intermediador e se colocou ao lado dos proprietários. Para a prefeitura os movimentos queriam desestabilizar o governo e era impossível desapropriar aquelas áreas. O Ministério Público entendia que as áreas deveriam ser desocupadas

¹⁸ Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

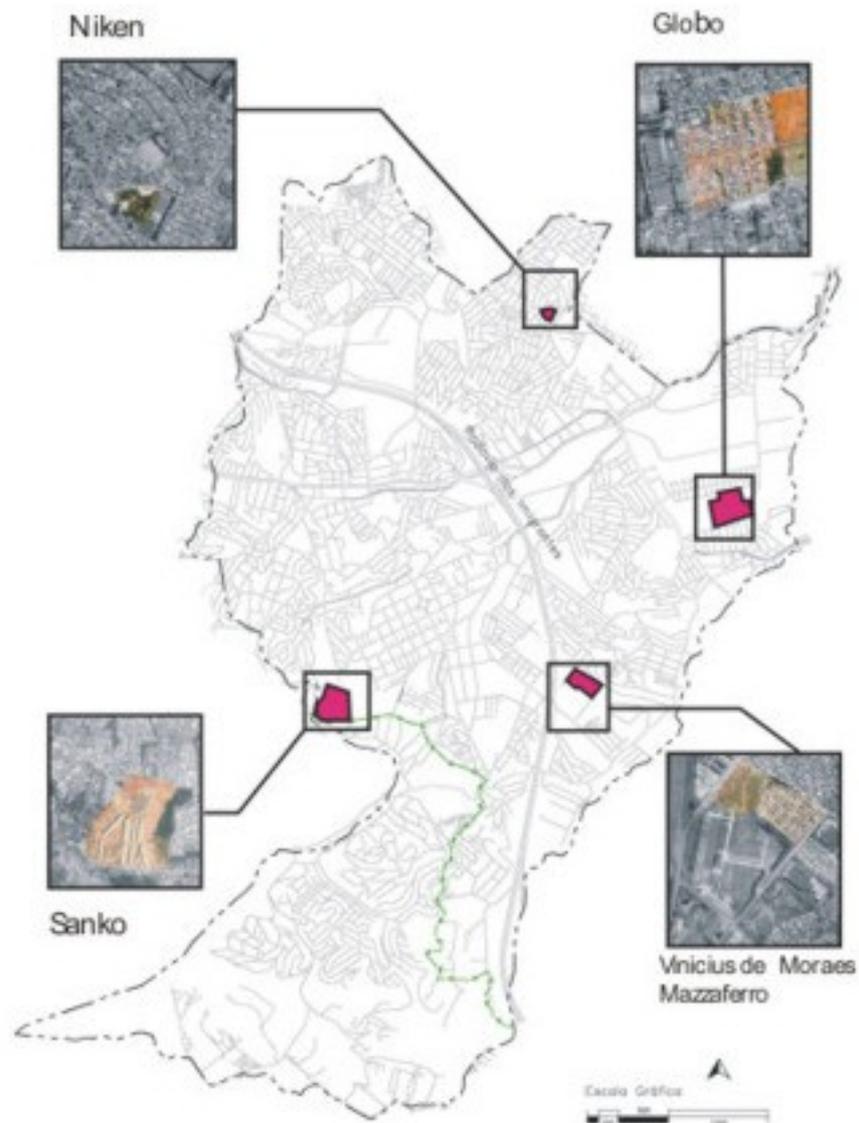
imediatamente. Tanto a prefeitura como o Ministério Público em nenhum momento consideraram a possibilidade de acordos entre as partes (ocupantes e proprietários). Em todas as matérias publicadas sobre as ocupações de terra do período, não se fala uma única vez que aquelas terras foram demarcadas para cumprir a sua função social da propriedade que é o de servirem como bases para implementação de empreendimentos de Habitação de Interesse Social - HIS.

No ano de 2000 a maior parte das AEIS-1 eram loteamentos auto-empresendidos com casas autoconstruídas. Estes auto-empresendimentos se assemelham muito às favelas e aos bairros periféricos da cidade e não estavam regularizados, pois os processos de aprovação estavam parados nas mesas do Departamento de Desenvolvimento Urbano. Para se aprovar um empreendimento de AEIS-1 é necessário que o responsável pelo loteamento entre em primeiro lugar com um pedido de Certidão de Diretrizes; depois de aprovadas as diretrizes, o interessado deve solicitar o Alvará de Aprovação e Execução e por último o Certificado de Conclusão. Tsukumo destaca que em muitas áreas *“esse procedimento não foi cumprido, principalmente porque a execução dos projetos se deu, na maioria dos casos, muito antes da emissão de qualquer um desses documentos”* (Tsukumo, 2002:59). De acordo com o arquiteto Sergio Santos, a grande maioria dos projetos possui falhas técnicas, e que os empreendimentos de AEIS-1 não diferem do próprio modo de produção da cidade, *“como sempre acontece em toda a cidade, eles constroem sem comunicar, são os mesmos problemas que acontecem na cidade. Nos loteamentos novos, teria como ter um controle maior, mas não aconteceu na gestão 1997-2000”*.¹⁹

Diante dos problemas causados pela falta de intermediação, e até omissão do poder público. O governo que assumiu em 2001 estrutura um grupo de apoio para analisar os projetos pendentes de AEIS que apresentavam algum tipo de irregularidade, através da nomeação de uma Comissão. A Comissão das AEIS se concentra em analisar e aprovar os loteamentos já implantados, bem como orientar os novos empreendimentos. De acordo com Santos *“o grande problema é que a maioria dos empreendimentos, já estão implantados. O trabalho da Comissão é tentar resolver cada caso da melhor maneira possível. Discutimos com eles (técnicos e representantes das*

¹⁹ Entrevista realizada por Tsukumo em 2002.

associações) convencendo-os a mudar o projeto e a incluir as áreas que estavam faltando”.²⁰ Com este procedimento a comissão conseguiu regularizar vários empreendimentos. A reativação da Comissão criou oportunidades para encontrar soluções novas situações, como veremos no caso da Globo/Nikken.



Mapa 03 - Diadema - Localização das áreas pesquisadas

²⁰ Entrevista citada.

1.1 - O padrão construtivo das AEIS.

Desde a aprovação das AEIS-1 no plano diretor, os empreendimentos realizados pelo poder público, movimento ou iniciativa privada produziram dos padrões: o vertical e o horizontal. De acordo com Mourad *“o padrão vertical (foi) executado pela iniciativa privada e pelos movimentos que obtiveram financiamento”*, se diferenciando *“da paisagem urbana, onde predomina o padrão horizontal. Já o padrão horizontal encontrado na maioria dos loteamentos foi “promovido pela prefeitura e pelas associações que se auto-financiaram”*. (Mourad, 2000:109) A falta de financiamento é determinante pela predominância do padrão horizontal. Já os empreendimentos verticalizados são os da iniciativa privada com financiamento da CEF, ou aqueles em parceria com o poder público que obtiveram financiamento do CDHU e da CEF.

Tabela 3: Padrão - unidades por segmento						
Segmento	Tipologia					
	Horizontal		Vertical		Total	
	<i>Nº de famílias</i>	<i>%</i>	<i>Nº de famílias</i>	<i>%</i>	<i>Nº de famílias</i>	<i>%</i>
Poder Público	1.195	92,28	100	7,72	1.295	16,17
Associações	3.675	94,56	200	5,44	3.675	45,89
Iniciativa privada	142	9,23	1.396	90,77	1.538	19,2
Parceria	-	-	1.500	100	1.500	100
Total	5012	60,09	3196	39,91	8008	100

Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema - Departamento de Desenvolvimento Urbano - 2001

2 - Construindo um modelo de gestão.

A área da SANKO, situada na Vila Conceição com 96.800 m² e demarcada como AEIS-1 no plano de 1993, pertencia à Indústria de Espumas SANKO. Como todo terreno desocupado, era cobiçado pelo movimento de moradia. A intenção dos proprietários da área era construir uma indústria de espuma ampliando sua base de produção na cidade. No entanto, apesar de aquela área estar demarcada no zoneamento municipal anterior como zona industrial, a legislação estadual impedia a implantação do tipo de indústria que se pretendia instalar.

Como os proprietários não conseguiam realizar seu empreendimento e os movimentos demandavam áreas para a implantação de projetos habitacionais, a idéia predominante no início dos anos 90 era que a

prefeitura desapropriasse a área e realizasse um empreendimento de Habitação de Interesse Social – HIS, para atender a demanda de aluguel, desadensar as favelas e aos moradores de áreas de risco. Era o que se esperava, tanto que em 1993, quando o movimento apontou aquela na reunião setorial do Orçamento Participativo para ser desapropriada.²¹ Como os proprietários da empresa, que viam na desapropriação amigável a única forma de recuperar seu capital. No entanto, conforme destaca Mourad, apesar da prefeitura necessitar da área para atender a sua demanda de área de risco, ela não poderia dispor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais)²², valor avaliado do terreno, pois teria que interromper várias ações do programa de urbanização de favelas. (Mourad, 2000). O impasse se dava porque os movimentos não conseguiam conversar com os proprietários da área e nem com os seus representantes para negociar. O proprietário só aceitava negociar com a prefeitura e desde que a desapropriação correspondesse ao total da área. A necessidade de resolver este impasse fez com que as partes negociassem. A prefeitura percebeu que teria que promover o diálogo entre as partes, deste processo de negociação foi se consolidando as bases de um modelo de gestão. De acordo com Mourad *“depois de um longo processo de concertação, extremamente tenso entre os movimentos de luta por habitação, o proprietário e a prefeitura, foi acordado que o movimento compraria 50% da área e a prefeitura os outros 50%”* (Mourad, 2000:99). A negociação envolveu além dos técnicos da prefeitura, lideranças dos movimentos e os proprietários, agentes do mercado imobiliário, advogados representantes dos movimentos, entre outros. Além de viabilizar o acesso a terra havia a preocupação de que esta área não se transformasse em mais uma favela. Esta preocupação levou os movimentos e prefeitura discutirem a melhor forma de ocupação e o tipo de empreendimento que seria implantado no local, e como e quem financiaria o empreendimento. Este processo de negociação criou referências e parâmetros para que outras negociações fossem realizadas.

O projeto da área da SANKO atendeu à demanda de três movimentos de moradia da cidade, além da articulação e organização de uma associação dos funcionários públicos e a demanda de área de risco da favela Almiro

²¹ Como uma escassez de terrenos vagos na cidade, a tradição da prefeitura era desapropriar terrenos para implantar equipamentos públicos e projetos. Quando ocorriam ocupações massivas de terras particulares geralmente a prefeitura desapropriava.

²² Este valor correspondia a aproximadamente a 50% do orçamento da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Senna Ramos. Foram atendidas 1.820 famílias, em três projetos diferenciados financiados pela CDHU.

A negociação da SANKO demonstrou aos movimentos e aos agentes do mercado imobiliário que era possível construir alternativas à forma de produção do espaço na cidade. No entanto, o modelo não foi seguido por outros empreendimentos. A necessidade de se mudar o mais breve possível, e a dificuldade de conseguir um financiamento para empreender, fazem com que as famílias comecem a autoconstruir sua residência. O único financiamento que elas conseguem é o de material de construção pela Caixa Econômica Federal.

Em relação às pretensões dos proprietários da empresa SANKO, a prefeitura conseguiu que ela adquirisse e se instalasse num terreno próximo à rodovia dos Imigrantes. Numa localização melhor do ponto de vista do escoamento da mercadoria, contribuindo para a diminuição de tráfego pesado no centro da cidade. Quem mais ganhou com este processo de concertação foi a própria cidade que conseguiu atender à demanda por moradia, manter a empresa na cidade induzindo a sua instalação num local mais apropriado. Na prática, o que aconteceu foi um exercício de gestão democrática do espaço urbano.

Quadro 4 - Projeto SANKO - agentes envolvidos, demanda e participação.			
Agentes	Famílias	Forma de Participação	Programa
Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste	500	Terra	Mutirão
Associação dos Sem Tetos do Taboão	500	Terra	Empreitada Global
Associação Nossa Luta Nossa Terra	500	Terra	Empreitada Global
Associação dos Funcionários na luta por Habitação	100	Terra	Empreitada Global
Almiro Senna Ramos	220	Demanda de área de risco da prefeitura	Pré-moldado
A prefeitura entrou com parte da terra e com a infra-estrutura e o CDHU com o financiamento de 1.500 unidades.			
Fonte: Mourad 2000			

3 - O retorno dos conflitos e confrontos.

Em 1997 o município desarticulou o modelo de gestão que estava sendo implementado com a Comissão das AEIS. Sem uma instância para gerir e mediar os conflitos, surgem os problemas e os confrontos. O primeiro tipo de problema que surge, está relacionado ao mercado imobiliário e de como

ele se apropriou do instrumento. Sem a intermediação do poder público os preços dos imóveis dispararam o que onera e dificulta o acesso da população mais pobre, isto faz com que somente parte da demanda tenha acesso a estas áreas.²³ O segundo tipo se refere aos movimentos que não se adaptam à nova realidade e entram no jogo do mercado, disputando a compra indiscriminada das áreas. O movimento entra no jogo do mercado da Zona Oeste liderado por Manoel Boni adquiriu 13 áreas.

Outro tipo de problema se relaciona à baixa qualidade do projeto de implantação do loteamento e das unidades habitacionais. A maior parte das assessorias contratadas pelos movimentos, via de regra apresentam produtos de péssima qualidade, seus projetos ocupavam áreas livres e verdes, promoviam cortes desnecessários e prejudiciais ao entorno, enfim reproduzindo o padrão construtivo da própria cidade. Para agravar mais ainda o problema os empreendimentos começam a ser implantados sem que os projetos fossem aprovados, contribuindo com isso para ampliar o padrão de irregularidade da cidade.

Os confrontos se relacionam com a volta dos conflitos de disputa pela terra na cidade. No início do ano de 1998 os movimentos de luta por moradia ocupam áreas demarcadas como AEIS-1, ainda não comercializadas, ocupadas para pressionar os proprietários das terras a negociar, revivendo assim o conflito da disputa pela terra na cidade. Das ocupações deste período escolhemos o caso da área Vinicius de Moraes – Mazzaferro para destacar como a falta de gestão, ou a gestão mal feita pode causar mais problemas para o espaço urbano.

3.1 - Vinicius de Moraes e Mazzaferro e o retorno das ocupações.

As áreas da Vinicius de Moraes e da Mazzaferro situadas no Bairro Casagrande expressam bem o período em que o poder público esteve ausente e, quando os movimentos não souberam, ou não conseguiram encontrar outra forma de disputar o espaço urbano, sem ser ocupar e pressionar as negociações.

A gestão que assumiu o governo em 1997 não se preocupou em manter um canal para que o movimento pudesse negociar com os proprietários de terras. Apesar de algumas áreas terem sido negociadas neste período,

²³ Sobre a questão das AEIS e a valorização do mercado imobiliário em Diadema ver o trabalho de Hereda, Klink, Nagai e Baltrusis (1998) e Mourad (2000).

alguns proprietários se recusavam a sentar-se na mesa com os representantes dos movimentos. Em janeiro de 1998 depois de várias tentativas frustradas, os movimentos resolvem ocupar estas áreas com o intuito de forçar os proprietários a negociar. Das cinco áreas ocupadas pelo movimento em janeiro de 1998, quatro delas eram AEIS-1 (Pau do Café, Vinicius de Moraes, Jardim Arco-Iris e Fundiben) e apenas uma o estacionamento da Kronas no bairro de Piraporinha não estava demarcada como Área de Interesse Social. Em entrevista ao jornal Diadema Jornal de 20 de Janeiro de 1998, o então Secretario de Habitação do Município o engenheiro Arthur Reis disse que *“Diadema está virando uma grande imobiliária”*, sem considerar que a maior parte destas áreas estava demarcada como de interesse social.

A Mazzaferro foi negociada pela prefeitura em 1996 e na seqüência foi instalado um alojamento para atender a demanda de área de risco e desadensamento de favelas. Este alojamento era provisório, pois o projeto era que a prefeitura em parceria com a demanda atendida empreendesse um conjunto habitacional. No entanto a própria prefeitura, na gestão de 1997 a 2000 descaracterizou a área, instalando na área institucional cerca de 40 famílias de baixa renda, oriundas de outros empreendimentos de AEIS-1 e que estavam impossibilitadas de pagar a prestação.

A área da Vinicius de Moraes faz divisa com a Mazzaferro. A Vinicius de Moraes foi ocupada pelo movimento de moradia em janeiro de 1998, ao mesmo tempo em que aconteciam outras 10 ocupações, como estratégia dos movimentos de moradia para abrir o diálogo com os proprietários e com a prefeitura. Depois do confronto inicial houve um processo de negociação entre os representantes do movimento e os proprietários da área. Porém, na implantação do loteamento se percebe perfeitamente a falta de controle e de intermediação do poder público. A área se transformou a área da num empreendimento totalmente irregular. Uma parte do loteamento possui lotes com uma parcela ideal de 25m², lotes em área de risco e as áreas institucionais estão totalmente ocupadas. O problema se agrava porque o entorno abriga vários empreendimentos de AEIS-1 e ocupações de AEIS-1 concentrando um enorme contingente populacional. Existia, de acordo com Reali *“uma necessidade premente de garantir uma área para livre para ser implantado um equipamento público. Exatamente para garantir o acesso do morador não só a habitação, mas aos serviços de saúde, de educação, ou*

seja, um processo de inclusão que não é só você ter um pedaço de terra para mora, mas ter um pedaço de cidade para viver”. ²⁴

Conforme Lacerda a Vinicius de Moraes e a Mazzaferro não começaram totalmente irregulares, a Mazzaferro, por exemplo, fez parte de *“um projeto importante que a prefeitura e, que atendeu a remoção de vários núcleos habitacionais, e aí o que aconteceu, na gestão anterior para resolver um problema do movimento lá da oeste, que eram as famílias na não podiam pagar terreno, que iam ser despejadas e aí eles fizeram acordo com a prefeitura, e a prefeitura trouxe nos próprios caminhões 40 famílias e jogou lá nas áreas institucionais do loteamento. E, hoje fica inviável até a aprovação da Vinicius de Moraes”*. Este comportamento da prefeitura foi a senha para que outras famílias se instalassem na área. No último plano diretor o de 2002 a área passou a ser AEIS-2 – isto é área ocupada por favela – esta solução não resolve o problema, porque mesmo uma favela para ser regularizada necessita de padrões mínimos o que não acontece na área.

O que aconteceu na Vinicius de Moraes foi exatamente o contrário do que deveria ser uma AEIS-1 (uma área com urbanização e provisão de lotes), a área se transformou num acampamento precário, sem possibilidades de implantar infra-estrutura e de difícil regularização. Esta situação pode ser explicada pela descontinuidade da política como destaca o deputado estadual Mario Reali ao comentar este caso, segundo ele houve esta distorção *“porque nós tivemos a interrupção do governo que tinha um compromisso com este projeto, com um governo que não tinha o mesmo compromisso. Ou seja, a lei tem que ser uma conquista social e uma resposta do estado e do legislativo para estas conquistas sociais, mas ela tem que ser utilizada, independente de quem esteja à frente do estado, do executivo e do legislativo”*. ²⁵

2..2 - Globo e a Niken reencontrando o caminho da gestão.

A maior crítica que se fazia das AEIS no início do ano 2000 era que ela reproduzia o padrão das favelas. Apesar da maioria das áreas comercializadas possuírem projetos implantados, estes não estavam aprovados e muitos deles apresentavam problemas para a sua aprovação. A partir de 2001 a nova gestão da prefeitura se preocupou em agilizar o

²⁴ Entrevista citada.

²⁵ Entrevista citada.

processo de aprovação dos empreendimentos. Foi reativada a Comissão das AEIS no intuito de apreciar os projetos de AEIS-1 que estavam parados e começou a discutir com os movimentos e assessorias técnicas os encaminhamentos necessários para a aprovação dos empreendimentos. A Comissão das AEIS formada por técnicos nomeados do Departamento de Desenvolvimento Urbano, da Secretaria de Habitação, da Secretaria de Assuntos Jurídicos através do Departamento de Regularização Fundiária e pelos movimentos e proprietários interessados em aprovar e ou regularizar seus empreendimentos em AEIS. A Comissão se reunia toda semana para avaliar as demandas e estabelecer acordos e metas para que os empreendimentos pudessem ser regulamentados, além de intermediar soluções entre proprietários e movimentos.

Além das aprovações, a comissão mediou negociações como, por exemplo, o caso que envolveu a área da Globo, uma AEIS-1 onde estava sendo implementado um loteamento de classe média e da Niken sede de uma indústria, A maior parte da área é formada por um parque oriental com nascente e lago.

A área da Globo foi incluída na revisão do plano diretor de 1998. E em 2000 a Cooperativa de Habitação Popular ²⁶ entrou com um processo na prefeitura para a realização de um empreendimento de HIS. Porém, na realidade o projeto de loteamento apresentado não atendia as famílias de baixa renda do município e estava em desacordo com a lei municipal em relação à área verde e institucional a ser doada para o poder público. O empreendimento foi denunciado no Ministério Público como loteamento clandestino e teve suas obras de terraplanagem embargadas. É interessante destacar que o loteamento foi embargado pelo Ministério Público, porque não estava de acordo com a legislação de loteamento e parcelamento, e não porque estava em desacordo com a legislação das AEIS que era o de atender a demanda de baixa renda. A este respeito Lacerda destaca que existe uma preocupação muito grande em fiscalizar o movimento e *“muita coisa passa batida”*. É interessante notar que o esforço do Ministério Público para fazer cumprir as leis de proteção ambiental - atitude louvável -, ou seu posicionamento a respeito de construção de auditórios em parques tombados. Porém quando se trata da questão da

²⁶ Esta cooperativa foi criada pelo filho de ex-vereador com o intuito de empreender um loteamento na área. Esta cooperativa não tinha interesse em atender a demanda de até 10 salários mínimos.

habitação de interesse social, e de se fazer valer do estatuto da função social da propriedade não se vê este mesmo empenho. Tanto é que em Diadema alguns empreendimentos foram realizados em áreas demarcadas como AEIS-1 - Armando Pinelli, a própria Globo -, e o Ministério Público jamais se manifestou. Em todo o processo de ocupação ocorrido no início de 1998 as áreas ocupadas e demarcadas como AEIS-1 não se considerou a função social que estas áreas deveriam cumprir. Talvez seja necessário colocar na pauta esta discussão.

Mas independente da posição do ministério público o caso da Globo demonstra como o mercado tem a capacidade de se adaptar e se apropriar dos instrumentos que deveriam servir para diminuir a exclusão territorial. Para Reali o que aconteceu no caso da área da Globo foi uma demonstração *“clara da apropriação do mercado imobiliário das áreas de AEIS-1, (...) reproduzindo a relação típica de mercado, que é a relação de exclusão de uma parcela da população. Que é exatamente o contrário do conceito de origem da AEIS-1 que é o de inclusão social e de garantir no mapa da cidade áreas para a população que esta excluída do mercado”*.²⁷ Esta distorção aconteceu, de acordo com Reali, porque o estado (no caso a prefeitura) se omitiu de seu papel de gestor, não existia um sistema de gestão. A prefeitura só interveio depois que o projeto já estava sendo implementado e por pressão do Ministério Público.

Mas a intervenção poderia se limitar ao cumprimento das diretrizes de loteamento, exigir que o loteador reservasse a porcentagem exata de área pública. No entanto a nova administração resolveu exigir dos loteadores que pelo menos parte do loteamento fosse destinado a demanda de baixa renda. De acordo com Lacerda na *área da Globo*, *“a prefeitura acertou logo que assumiu, aceitou estar entrando com processo no Ministério Público, para forçar, que realmente, a cooperativa que negociou a área, realmente fizesse cumprir com o papel social da área - que é o de atender a demanda por moradia de baixa renda”*.²⁸

Enquanto a prefeitura e os loteadores da ‘Cooperativa Habitacional Popular’ dialogavam, pois a prefeitura pretendia utilizar parte da área para alojar parte da população em áreas de risco; a área da Niken foi adquirida pela Associação Pró-Moradia Liberdade. A Niken era uma indústria de colchões

²⁷ Entrevista citada.

²⁸ Entrevista citada.

que se transferiu para o estado do Paraná, situada no bairro do Taboão, um bairro com alta densidade populacional e carente de áreas verdes e de espaço de lazer. A indústria estava implantada numa área verde com nascente e um belo jardim oriental, era uma verdadeira ilha no bairro. O movimento comprou a área, deu entrada do projeto de parcelamento na prefeitura e começou a desmatar. O Departamento de Controle Urbano soube do desmatamento e embargou a atividade. O caso foi levado para a Comissão das AEIS, que elaborou a análise do projeto e destacou que *“a proposta apresentada pela associação para implantação do loteamento não levou em consideração a faixa não edificante de APP referente ao córrego e nascente existente na área, o que inviabilizava a instalação do empreendimento em quase sua totalidade”* (PMD, 2003:62). De acordo com Lacerda o movimento sabia que lá naquela área tinha uma nascente, mas *“o que a gente não sabia é que a área era de preservação ambiental, acho que isto foi um erro (...) quando começamos a pagar a área e entramos com processo de aprovação na prefeitura e aí veio um monte de empecilho, e aí as coisas foram ficando mais claras, a gente viu que faltou assessoria e faltou informação”*.²⁹ Estava criado um impasse, o movimento tinha utilizado sua poupança na aquisição de uma área que necessitava ser preservada.

A Comissão das AEIS-1 sugeriu que houvesse uma permuta entre a área que a Cooperativa Habitacional Popular (área da Globo) deveria doar para a prefeitura e a área da Niken da Associação Pró-Moradia Liberdade. Em outras palavras, em lugar de doar as áreas livres para a prefeitura, a Cooperativa Habitacional Popular doaria diretamente para a Associação Pró-Moradia Liberdade; a área da Niken seria doada para prefeitura que se comprometeria de construir um parque público. Esta troca de área foi importante para a qualidade do espaço urbano no bairro do Taboão. Lacerda destaca que para a associação esta negociação não foi vantajosa, pois na Niken, o movimento atenderia *“120 famílias, porém tivemos que diminuir este número para 78. Tivemos que (re)negociar com o proprietário da área a questão de que não ia ser mais lá, renegociamos todo o contrato de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) abaixou para R\$ 470.000,00 (quatrocentos e setenta mil reais). E tivemos que fazer um*

²⁹ Entrevista citada.

*esforço para cumprir, e por não termos tido a orientação certa, nos erramos de comprar uma área com nascente e pagamos pelo nosso erro”).*³⁰

Neste caso a intervenção do estado (a prefeitura e o Ministério Público) garantiu que a área da Globo cumprisse a sua função social da propriedade no sentido da AEIS-1, isto é garantindo que a população de até 10 salários mínimos tivesse o acesso à terra. A área da Niken também cumpriu uma função social que é a de proporcionar espaço de lazer para um bairro carente deste tipo de serviço. A prefeitura não se preocupou apenas em cumprir a legislação, mas em reunir os agentes envolvidos propor alternativas a situação encontrar a melhor solução para o conflito. A experiência da Comissão das AEIS contribuiu para que na revisão do plano diretor de 2000, fosse proposto um sistema de gestão descentralizado. Apesar de aprovado no plano este sistema não foi implantado.

4 - Avanços e recuos.

A experiência da implementação e aplicação das AEIS-1 em Diadema demonstrou que é possível criar instrumentos que viabilizem o acesso à terra urbana a população de baixa renda. O instrumento pode ser replicado em outras cidades desde que se observem algumas pré-condições, pois não basta ter vontade política para que o instrumento tenha sucesso. É necessário que poder público invista na criação de canais de participação e de gestão democrática e descentralizada, colocando os atores frente a frente para negociar em pé de igualdade. O caso de Diadema pode ser considerado uma boa prática de política para a habitação de baixa renda, porém precisamos deixar claro que mesmo com os avanços o instrumento não foi capaz de resolver o problema habitacional no município; a questão da irregularidade foi tratada, mas mesmo assim houve casos de AEIS que se instalaram de forma irregular.

Os principais limites do instrumento se relacionam à falta de políticas integradas dentro da própria estrutura municipal. Muitas vezes o instrumento e as questões relacionadas a ele são tratadas somente por técnicos da habitação, do desenvolvimento urbano ou da regularização fundiária. A gestão é apontada pelos agentes como a principal ferramenta para garantir a aplicação do instrumento das AEIS, bem como para o planejamento da cidade. Para Reali gestão é você *“monitorar através de*

³⁰ Entrevista citada.

critérios estabelecidos pela lei. (ter um monitoramento) da qualidade de vida, do processo de ocupação e da transformação da cidade”. ³¹ No entanto este monitoramento não deve engessar o desenvolvimento da cidade. Um sistema de gestão participativa deve estar atento as transformações do espaço urbano que se dá pela evolução do processo de expansão urbana ou de adensamento ou de esvaziamento da cidade. Este monitoramento para Reali deve existir no sentido de garantir o *“o acesso de todos a cidade. Eu acho que este é o principal objetivo de quem pensa numa sociedade melhor e mais justa com liberdade para todos. E que ela tenha o seu papel produtivo, o seu papel de potencializar o desenvolvimento, de garantir a infra-estrutura para gerar esse desenvolvimento, porque desenvolvimento é geração de renda e geração de renda é geração de riqueza e a riqueza tem que ser distribuída por todos, por isso é que tem que ser garantir o acesso de todos a cidade”.* ³²

A questão regional e a falta de políticas setoriais - regional; estadual e federal - voltadas à ampliação do mercado imobiliário e produção de provisão para a baixa renda são elementos constrangedores para a plena aplicação do instrumento na cidade. Maricato destaca que apesar de 6 das metrópoles brasileiras abrigarem mais de 50 milhões de pessoas e de 80% da população favelada residir em 9 metrópoles, não existe no Brasil *“nenhuma política institucional para as metrópoles. Ela fica ao critério do voluntarismo dos diversos municípios se organizarem, ou não, para resolver problemas comuns, ou problemas criados por todos mas que acabam afetando alguns”.* (Maricato, 2001:78).

O debate sobre as regiões metropolitanas e seus limites talvez seja o mais importante para se conseguir implementar uma política integrada e universal, para se aprofundar neste debate vale ler os trabalhos de Villaça (1998) onde ele demonstra como a segregação se desenvolveu em seis metrópoles; de Queiroz Ribeiro (org.) (2000) com trabalhos de vários autores que tratam de compreender as transformações das metrópoles, entre outros. No caso da sub-região do ABC, vale ressaltar que o Consórcio Intermunicipal e a Câmara Regional têm conseguido pautar algumas destas demandas. De acordo com Lacerda *“nós conseguimos, junto com as prefeituras (que fazem parte do Consorcio Intermunicipal) fazer um plano*

³¹ Entrevista citada.

³² Entrevista citada.

regional de habitação, para ser apresentado para o CDHU". Deste plano regional algumas unidades estão em processo de construção em Diadema: Rufino (300 unidades); Fundiben (320 unidades), e outras, como na Casagrande, onde serão construídas mais 300.

A experiência de Diadema deixa claro que não basta apenas ter instrumentos e ferramentas para combater a exclusão territorial, se não existirem canais de participação, se o poder público não criar canais efetivos em que os produtores do espaço da cidade possam, debater e escolher os caminhos para construir uma cidade com mais qualidade. O novo plano diretor, aprovado em 2002 prevê um sistema de planejamento e gestão descentralizado e que conte com um conselho formado por vários agentes que produzem a cidade, mais o conselho do orçamento participativo e, técnicos da prefeitura e do legislativo.

A implantação das AEIS promoveu o acesso à terra urbana (infra-estruturada) a uma camada da população que dificilmente teria possibilidade de adquirir uma unidade habitacional ou um lote num terreno regularizado; aumentou a oferta de terras, a ocupação das áreas de mananciais diminuiu, bem como o crescimento das favelas e loteamentos irregulares. No entanto, acreditamos, que a maior contribuição da experiência das AEIS-1 em Diadema foi a necessidade do município tomar para si a tarefa de mediar os conflitos entre oferta e demanda e implantar um sistema de gestão do instrumento e do planejamento

Nestes tempos em que o 'canto liberal' nos encanta com seus milagres para desvendar os 'mistérios do capital', a experiência de Diadema demonstra que não basta apenas flexibilizar as regras urbanísticas, é preciso qualificar os profissionais e agentes, e ampliar os canais de planejamento participativo.

Quadro 5 AEIS -1 Avaliação	
Aspectos positivos	Aspectos Negativos
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aumento da oferta de moradia para a população de baixa renda na cidade. Entre 1994 e 2000 foram produzidas 8.000 unidades habitacionais ➤ Aumento da oferta de empregos e da circulação de mercadorias decorrentes dos novos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apropriação de parte dos benefícios do instrumento pelo mercado imobiliário - sem atender a demanda de baixa renda

<p>empreendimentos habitacionais, total de investimentos - R\$ 140 milhões.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Atendimento pela prefeitura de 65% da demanda de favelas para urbanizar e em área de risco (1994-1996). ➤ Fortalecimento da autonomia e organização do movimento de moradia ➤ Promoção da inclusão social 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Produção do espaço urbano com baixa qualidade ambiental em unidades auto construídas. ➤ Não resolveu o problema habitacional da cidade e esgotou o estoque de terras desocupadas.
<p>Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema Revisão do plano diretor - material de apoio às oficinas de agentes de planejamento 2001.</p>	

Referências Bibliográficas:

Abramo, P (org.) (2003) *“A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas”* Livraria Sette Letras, FAPERJ, Lincoln Institute of Land Policy. Rio de Janeiro - RJ.

Alfonsin et all (orgs.) *“Regularização Fundiária da terra e moradia. O que é e como implementar”* CEF.

Araújo, A. & Costa, F. (1994) *“Recife: desafios da participação popular no PREZEIS”* Revista Proposta, 67 - FASE - Rio de Janeiro - RJ.

Araújo, A. (1994) *“O PREZEIS enquanto instrumento de regularização urbanística”* Revista Proposta, 62 - FASE - Rio de Janeiro - RJ.

Baltrusis, N (1999) *“Relatório final sobre o processo de urbanização de favelas em Diadema”* realizado para a pesquisa Parâmetros para urbanização de favelas. coordenado pelas professoras Ermínia Maricato e Laura Bueno - FINEP - Labhab - FAUUSP - SP.

Baltrusis, N. & Mourad (1999) *“Estudo de Caso: Diadema”* in Rolnik, R. (coord.) *“Regulação urbanística e exclusão territorial”*. Revista Polis, 32. São Paulo - SP.

Botler, M. & Marinho, G. (1997) *“O Recife e a regularização dos assentamentos populares”* in Rolnik & Cymbalista *“Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social”*. Revista Polis, 29. São Paulo - SP.

Denaldi, R. (2001) *“Favelas no grande ABC: crescimento e balanço das intervenções”* fotocópia.

Diadema, Prefeitura Municipal (1993) *“Plano diretor de Diadema - lei complementar 25, de 25 de janeiro de 1994”* Diadema - SP.

Diadema, Prefeitura Municipal (2003) *“Relatório da Comissão das AEIS”* fotocópia, Diadema - SP.

Fernandes, E. & Alfonsin, B. (coord.) (2003) *“A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano”* Del Rey; Lincoln Institute of Land Policy. Belo Horizonte - MG.

Fernandes, E. (2003) *“Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil”* in Abramo, P (org.) *“A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas”* Livraria Sette Letras, FAPERJ, Lincoln Institute of Land Policy. Rio de Janeiro - RJ.

Hereda, J.F. ; Klink, J. ; Nagae, S. & Baltrusis, N (1997) *“O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema”* in Rolnik & Cymbalista *“Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social”*. Revista Polis, 29. São Paulo - SP.

- Maricato, E. (2001) *“Brasil, cidades alternativas para a crise urbana”* Ed. Vozes Petrópolis - RJ.
- Marinho, G. (1999) *“Uma política inovadora de urbanização de Recife - 10 anos de PREZEIS”* FASE/ ETAPAS/ Centro Josué de Castro, Recife - PE.
- Mourad, L. N. (2000) *“Democratização do acesso à terra em Diadema”*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas - SP.
- Mourad, L. N. (2003) *“Democratização do acesso à terra urbana: as AEIS em Diadema”* in Fernandes, E. & Alfonsin, B. (coord.) *“A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano”* Del Rey; Lincoln Institute of Land Policy. Belo Horizonte - MG.
- Pasternak, S. & Baltrusis, N. (2003) *“Um olhar sobre a habitação em São Paulo”* fotocópia. São Paulo - SP.
- Pasternak, S. (1977) « *Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de Pesquisas e Políticas* ». Cadernos de Pesquisa do LAP n. 18, FAU-USP, São Paulo - SP.
- Pasternak, S. (2003) *“O Brasil e suas favelas”* in Abramo, P (org.) (2003) *“A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas”* Livraria Sette Letras, FAPERJ, Lincoln Institute of Land Policy. Rio de Janeiro - RJ.
- Queiroz Ribeiro, L.C. (org.) *“O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade”* Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, Ed. Revan. Rio de Janeiro - RJ.
- Reis, M. A & Liso, C. H. (1998) *“A Concessão de Direito Real de Uso na regularização fundiária”* in Fernandes, E. *“Direito Urbanístico”*. Del Rey, Belo Horizonte - MG.
- Rolnik & Cymbalista (1997) *“Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social”*. Revista Polis, 29. São Paulo - SP.
- Rolnik, R. (coord.) *“Regulação urbanística e exclusão territorial”*. Revista Polis, 32. São Paulo - SP.
- Soto, H (1986) *“The other path”* Tauris & Co Ltd. London.
- Soto, H (2000) *“O mistério do capital”* Record, Rio de Janeiro - RJ.
- Spertini, S.S & Denaldi, R. (2000) *“As possibilidades efetivas de regularização fundiária em núcleos de favelas”* in Seminário Internacional de Gestão Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, POLIS e Lincoln Institute of Land Policy. Campinas - SP.
- Tsukumo, I. T. L (2002) *“Produção de habitação em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). O caso do município de Diadema - SP”* Trabalho final de graduação apresentado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo - SP.

Vieira da Costa, F. C. (2002) redatora do texto base *“Concessão de Direito Real de Uso - CDRU”* in Alfonsin et all (orgs.) *“Regularização Fundiária da terra e moradia. O que é e como implementar”* CEF.