



COLEÇÃO HABITARE



## As Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana

Nelson Baltrusis

**A**s Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) foram implantadas em Diadema a partir da aprovação do plano diretor de 1994. Sua origem remonta à experiência das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), implantados no Recife, no início dos anos de 1980, com o intuito de regularizar e urbanizar favelas; bem como à própria tradição de luta dos movimentos sociais da região do ABC. As Aeis, em Diadema, foram desenhadas não só como instrumento de regularização e urbanização de favelas como aconteceu no Recife, mas também com o intuito de avançar e ampliar a sua abrangência, demarcando áreas vazias particulares para a implantação de projetos de habitação de interesse social, visando fazer valer o princípio da função social da propriedade. Nos Quadros 1 e 2, podemos ver os dois tipos de Aeis implementados em Diadema. Este trabalho se concentrará na avaliação das Aeis-1.

Descrição	Objetivos e metas	Resultados e hipóteses para avaliação
A Aeis-1 é um instrumento urbanístico que atua no mercado fundiário, reservando parte do estoque de terrenos vagos de uma determinada cidade, para o empreendimento de habitações de interesse social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- viabilizar e democratizar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda.</li> <li>- reservar parte do estoque de terrenos particulares para que o poder público realize políticas de habitação de interesse social.</li> <li>- conter o crescimento de favelas e loteamentos irregulares; em áreas de risco ou ambientalmente frágeis.</li> </ul>	Em Diadema, aparentemente, o instrumento funcionou para viabilizar o acesso à terra urbana. Porém, o estoque de terras se esgotou em pouco tempo. Investigar os motivos desse esgotamento em curto período. Os tipos de assentamento realizados contribuíram para a melhoria do espaço urbano? Ou só houve preocupação em viabilizar o acesso às terras? Houve grupos preocupados com a qualidade? Quais foram esses grupos e como viabilizaram seus projetos?

Quadro 1: Aeis-1. Descrição, objetivos e metas

Descrição	Objetivos e metas	Resultados e hipóteses para avaliação
As Aeis-2 demarcam as áreas ocupadas por favelas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contribuir para o processo de urbanização e regularização das favelas e ocupações irregulares.</li> <li>- garantir a posse da terra para os moradores de áreas particulares.</li> </ul>	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 às ocupações em áreas privadas, diz respeito à intervenção da prefeitura no sentido de urbanizar. Com o instrumento, o poder público pôde realizar obras de melhorias.

Quadro 2: Aeis-2. Descrição, objetivos e metas

A aplicação de um instrumento urbanístico como ferramenta de planejamento urbano com a capacidade de induzir a uma política habitacional inclusiva – isto é, que garanta à população de baixa renda, excluída do mercado e das políticas públicas, o acesso à terra e à moradia – não é muito comum

nas cidades, ou pelo menos nas grandes cidades brasileiras. Em geral, 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 (Maricato, 2001). É claro que existem exceções que dependem da forma como os instrumentos urbanísticos de regulação do uso do solo são apropriados pelos agentes produtores do espaço urbano. Rolnik destaca que “a permeabilidade maior ou menor de um governo local à constituição de agentes sociais (...) como interlocutores reais de uma política urbanística (...) pode abrir espaços reais de inversão da equação político-territorial nas cidades” (Rolnik, 1999, p. 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 acesso ao mercado esbarra na falta de paradigmas. Grosso modo, as experiências dessa natureza, assim como as denominadas práticas bem-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 fave-

las, 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 à 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 capitalizada para a economia formal, desvendando na cidade o tal do “mistério do capital”<sup>1</sup>. No entanto, o que 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 à simples desregulamentação, à flexibilização das regras urbanísticas ou ainda aos milagres da tal “mão invisível” do mercado urbano. Por isso nos preocupamos em observar a aplicação do instrumento do ponto de vista de sua gestão, que no nosso entender estabeleceu um novo referencial de produção no 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 dessa nova relação

<sup>1</sup>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*, ele propõe que a ilegalidade seja vista não como um “problema” para a cidade, mas como um “capital morto” que 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. Encaixa-se também em outro tipo de demandas: de governos que sem investimentos querem mostrar serviço, dos demandatários da regularização que podem adquirir maior estabilidade de ocupação, valorização fundiária e melhores condições de comercialização dos imóveis. Porém, as experiências realizadas de acordo com os pressupostos defendidos pelo economista não se demonstraram satisfatórias; segundo Fernandes, “as pesquisas indicam que os beneficiários desse 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, p. 155).

socioespacial? 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 que os movimentos sociais desenvolvem na cidade e na região.

Este trabalho se estrutura em duas partes. Na primeira, realizaremos uma breve contextualização do instrumento dentro do marco teórico da regulação urbanística, destacando a problemática habitacional na cidade e na região, bem como a trajetória dos movimentos sociais locais, e como contribuíram para a construção de políticas. O problema habitacional será focado no crescimento das favelas e da população favelada da cidade e região, nas experiências pioneiras de urbanização e regularização fundiária. Para essa tarefa, nos apoiaremos em trabalhos sobre o processo de urbanização e regularização de favelas na região do ABC, particularmente em Diadema, por meio da leitura dos trabalhos de Pasternak (1977), Denaldi (2003) e Baltrusis (1999). Em relação às Aeis propriamente ditas, apoiamos-nos nos trabalhos de Mourad (2000; 2003), Baltrusis e Mourad (1999),

Tsukumo (2002) e Hereda, Klink, Nagai e Baltrusis (1997). 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. Nesse período, mais de 70% das áreas livres foram comercializadas, resultando no aumento do preço da terra na cidade, e a maioria dos projetos de implementação dos loteamentos não foi sequer examinada. E, por último, destacaremos 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, resgatamos o processo de negociação da área da Sanko e realizamos dois pequenos estudos de caso:

- 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 25 m<sup>2</sup> – quase a metade da fração ideal mínima prevista na legislação de Habitação de Interesse Social (HIS), que é de 42 m<sup>2</sup>.
- Globo/Niken – diz respeito a um processo de “concertação” que envolveu essas 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. Essa “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 cinco anos cerca de 80% dos terrenos demarcados foram utilizados para a produção de habitação de interesse social. Para essa avaliação foram entrevistados alguns dos principais atores envolvidos com o processo de implantação e gestão do instrumento. Utilizamos também de entrevistas realizadas por Mourad – para a sua dissertação de mestrado – e das que Tsukumo realizou para o seu Trabalho Final de Graduação (TFG)

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, es-

colhemos os dois casos supracitados, porque acreditamos que ilustram não só a nossa argumentação de que não basta ter instrumentos, mas que 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 nos movimentos e assessorias — foi realizada pela estudante do Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (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 do Departamento de Habitação, e Marta Cirera, do mesmo departamento. Ao deputado estadual e arquiteto Mario Reali e equipe, particularmente a 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), esses instrumentos começaram a ser utilizados como diretrizes pelos municípios para que, por meio de seus planos diretores, venham promover o direito à cidade, defender a função social da cidade e da propriedade e democratizar a gestão urbana. Rolnik destaca que diversos municípios vêm aplicando muitos desses 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, 1999, p. 21). É nesse contexto que se insere a experiência de Diadema; o plano diretor aprovado em 1993 já previa muitos desses 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, essas ferramentas demonstram ser, na prática, insuficientes para resolver, ou ao menos amenizar, os problemas causados pela cultura da irregularidade urbana. Fernandes destaca que as leis urbanísticas são em geral elitistas e socialmente inadequadas, desconsiderando historicamente a realidade do processo de produção de moradia, e que,

ao exigir 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, p. 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 à pesquisa, apenas 42 possuíam planos diretores aprovados após a Constituição de 1988; a maior parte deles contava em sua legislação com um ou mais dos chamados novos instrumentos urbanísticos, porém na grande maioria o instrumento sequer estava regulamentado (Rolnik, 1999). De acordo com Maricato, nos anos 1980 alguns instrumentos como, por exemplo, as Zonas de Interesse Social (Zeis) e a legislação específica para Habitação de Interesse Social (HIS) foram adotados e implementados por alguns municípios, que, no entanto, tiveram dificuldades para sua implementação devido à orientação perversa do mercado e a problemas jurídicos muitas vezes relacionados à 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 a finalidade de regularizar as favelas e flexibilizar o

padrão dos lotes para a habitação de interesse social, bem como de facilitar o processo de regularização fundiária<sup>2</sup>. 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 de o instrumento ter funcionado em Diadema não reside no fato de apenas ele existir na legislação urbanística, mas na vontade de transformar o espaço urbano por meio da “vontade política de governos comprometidos com a equidade dos recursos territoriais e econômicos, bem como a transformação do espaço da cidade” (Mourad, 2000, p. 128). No item 3 deste capítulo, nos aprofundaremos sobre os antecedentes das Aeis, tanto no plano nacional quanto no regional.

Para Rolnik e Cymbalista (1997), 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 esses assentamentos a possibilidade real e legal de melhoria da “qualidade ambiental (e com isso) a requalificação do espaço habitado das favelas”. A adoção desse instrumento “significa reconhecer a diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construir uma legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores” (Rolnik e Cymbalista, 1997, p. 8).

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 de 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 à questão da política habitacional. O município já desenvolvia práticas de gestão participativa, como, por exemplo, a definição de investimentos através do Orçamento Participativo; no caso da habitação, os investimentos da política habitacional são definidos através do Fundo e Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (Fumapis), caso em que a prática da gestão ocorria em relação à escolha das áreas onde haveria intervenção bem como aos recursos que deveriam ser investidos em infra-estrutura.

O desenho inicial das Aeis-1 em Diadema era atender a essa demanda favelada, desadensar as favelas e urbanizá-las, procurando dar respostas ao movimento de luta por moradia. Da década de 1980 até meados de 1990, os movimentos vinham promovendo ocupações de terras públicas e particulares, transformando-as em novas favelas. O instrumento

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

foi pensado não só para conter esse ciclo vicioso e responder a essas demandas, mas também para ser uma ferramenta para melhorar a qualidade do espaço urbano na cidade.

Os críticos desse instrumento punham vários impedimentos para 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 de 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 essa demarcação desvalorizaria sua propriedade.

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

A sub-região do ABCD, também conhecida como região do ABCD, é composta por um conjunto de sete municípios da região metropolitana de São Paulo<sup>3</sup> (ver Mapa 1), que se consolidou 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 dessa região sobressaem por seu perfil industrial, abrigando várias unidades produtivas do setor automotivo, autopeças e químicos, entre outras.

A partir dos anos 1970, com as políticas de desconcentração industrial e a criação de novos pólos de desenvolvimento, esse perfil começa a se transformar. Como consequência, na década seguinte, muitas empresas deixam a região ou reestruturam suas bases produtivas. Nesse período, o setor terciário começa a se desenvolver. Apesar da dinâmica econômica, os municípios dessa sub-região vivenciaram um processo de crescimento desordenado, tanto populacional quanto territorial, resultante de políticas econômicas que aprofundaram as desigualdades de renda, ampliaram o número de desempregados e aumentaram o subemprego. O grande ABC se destaca ainda pelas lutas por conquistas sindicais e sociais que ocorreram a partir do final dos anos 1970.

De acordo com Pasternak (1997), as favelas surgiram na região metropolitana em meados dos anos 1940, concentradas basicamente na cidade de São Paulo. Na sub-região do ABC, as primeiras favelas datam da década de 1960 (Denaldi, 2001, p. 1). A principal característica das que se formaram até a década seguinte 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, descrita por Kowarick como *padrão periférico de ocupação*<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>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.

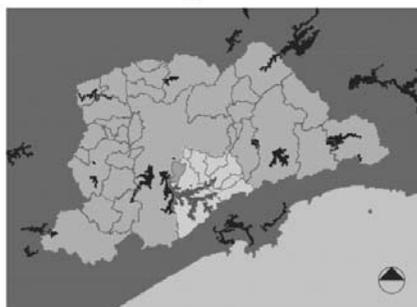
<sup>4</sup>Para se aprofundar sobre esse tema, ler os trabalhos de Kowarick.

**Mapa 01 - Diadema**  
Área de Especiais de Interesse Social  
1 - vazios / 2 - favelas

Legenda

- Estado de São Paulo
- Região Metropolitana de São Paulo
- Represas
- Município de Diadema
- Região do Grande ABC
  
- AEIS 1 - Vazios
- AEIS 2 - Favelas

RMSP: localização ABC e Diadema



Município de Diadema



Mapa 1 – Diadema - Áreas Especiais de Interesse Social e RMSP – Localização do ABC e Diadema. Fonte: produção do autor a partir do Mapa da RMSP.

Com a aprovação da Lei Federal 6.766-79, criminalizando os loteadores que não atendessem aos padrões mínimos de implantação de loteamentos, a oferta de terrenos para a população de baixa renda diminui<sup>5</sup>. Com a redução desse tipo de oferta, aliada a outros fatores, como a falência do Banco Nacional

da Habitação – responsável pela política de provisão habitacional – e a crise econômica que gerou o desemprego na cidade de São Paulo e região, começam a ocorrer – a partir de meados dos anos 1980 – ocupações de terrenos vazios pelos movimentos organizados de luta por moradia. Muitas dessas ocupações

<sup>5</sup>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.

se transformam em favelas. A principal diferença dessas “novas favelas” é sua forma de ocupação, que não se dá mais de forma gradual. Os movimentos (ou grupos interessados) se organizam, escolhem a área, demarcam os lotes e as ruas e em seguida ocupam todo o território. Algumas dessas ocupações são apenas simbólicas, para chamar a atenção das autoridades para o problema e forçar a adoção de políticas nos vários âmbitos de governo<sup>6</sup>.

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 em Santo André, Diadema e São Bernardo na década de 1970, em Mauá na década de 1980 e, mais recentemente, na década de 1990 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, p. 1)

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, p. 3)

Em relação ao porte, Denaldi ressalta que 60% das favelas de São Bernardo do Campo e 62% das de Santo André são grandes, com mais de 500 famílias. Por outro lado, Mauá e Diadema concentram a “maior parcela da população favelada habitando núcleos de pequeno porte (com até 50 famílias)” (Denaldi, 2001, p. 9).

## 2.1 O processo de favelização em Diadema

O problema habitacional em Diadema é grave. O município possui apenas 30,7 km<sup>2</sup>, 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 à demanda, que não pára de crescer. Apesar de a Taxa Geral de Crescimento Anual (TGCA) ter caído para 1,77, assim como tem acontecido em outras cidades da região metropolitana, a pressão sobre o

<sup>6</sup>Convém ressaltar que, apesar de não ser o objeto de nosso trabalho, várias dessas ocupações se transformaram em conjuntos habitacionais. Em Diadema, a ocupação do Buraco do Gazuza se transformou num conjunto habitacional de prédios de quatro andares, construído por mútirão autogestionário financiado pela Caixa Econômica Federal 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 o segundo, pela CDHU.

item moradia não diminuiu. A cidade de Diadema foi emancipada em 1959. Durante muito tempo, foi considerada uma cidade-dormitório, e seu processo de ocupação seguia o clássico padrão de expansão periférico. Terrenos baratos, sem nenhuma infra-estrutura em loteamentos irregulares, 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 a inauguração da Rodovia dos Imigrantes na década de 1970 trouxeram para a cidade indústrias de pequeno e médio porte, que serviram de apoio à forte indústria metalúrgica da região. A partir desse momento, a terra ganha outro valor. De acordo com Hereda, Klink, Nagai e Baltrusis (1997, p. 12), “a partir dos anos 1970, o mercado de terras se aquece em função da instalação de pequenas e médias indústrias”. Com o aquecimento do mercado, a possibilidade de produzir loteamentos para a população de baixa renda ficou limitada, primeiro porque os preços começaram 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 nesse contexto que surgem as favelas na cidade, que se instalam nos espaços possíveis: áreas públicas, particulares e de manancial (ibid.).

A grande ocupação do território da cidade ocorreu nas décadas de 1970 e 1980. Nesse período, a população cresceu a taxas assustadoras. Esse cres-

cimento, aliado à falta de um planejamento urbano mais condizente com as necessidades da cidade real – pois, até o final dos anos 1970, a preocupação dos planejadores era com o desenvolvimento econômico baseado na instalação de indústrias –, aconteceu de forma desordenada.

A falta de preocupação do governo local em atender à população de baixa renda se reflete nas precárias condições de moradia no município. Até 1990, somente 10% das ruas 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 o município 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 a 1970 pode estar subestimado, pois até os anos 1980 elas não eram demarcadas nos mapas da cidade (Tabelas 1 e 2).

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

Tabela 1: Evolução da população de Diadema e % da TGCA. Fonte: IBGE (2000).

Ano	N.º de Núcleos	População*
1968	02	Sem informação
1970	31	12.271
1980	128	79.271
1995	197	95.000
2002	207	103.800

\* estimativa PMD.

Tabela 2: Evolução das favelas e população favelada. Fonte: Diadema (2003).

A primeira grande expansão dos núcleos de favelas aconteceu por volta dos anos 1980. Esse crescimento pode ser expresso pelo grande número de ocupações de terras públicas e particulares no período. Elas ocorriam de forma gradativa: os moradores chegavam aos poucos, sozinhos ou em pequenos grupos, e construía 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 desses programas era intervir fisicamente, por meio de obras de melhorias e de reparcelamento, provendo os assentamentos de acesso à infraestrutura e serviços urbanos e iniciando um processo de regularização fundiária, mediante a 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<sup>7</sup>. 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, em especial as lutas pelos direitos dos favelados que, nos anos 1970, se organizaram para conseguir melhorias em suas áreas de moradia e a garantia jurídica da regularização. De acordo com Pasternak e Baltrusis (2003, p. 23),

no final dos anos 1970, 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.

Em Diadema, o movimento de favelas teve origem com a Comissão Municipal de Favelados de Diadema, ligado ao Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), com apoio da Igreja Católica, depois transformado na Associação dos Favelados de Diadema.

A urbanização de favelas e os mecanismos de regularização fundiária, como a Concessão do Direi-

<sup>7</sup>Sobre a experiência das Zeis e Prezeis no Recife, ver, entre outros, os trabalhos de Araújo e Costa (1994); Botler e Marinho (1997); e Marinho (1999).

to Real de Uso (CDRU), uma das principais reivindicações dos movimentos de favelados, começaram a ser aplicados no início dos anos 1980, principalmente no Recife, em Belo Horizonte e em Diadema, como políticas para o problema. O Quadro 3 destaca os principais antecedentes das AEIS.

### 3.1 A urbanização de favelas em Diadema

As favelas, os assentamentos precários, irregulares ou 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 entendido como forma de eliminar a segregação social e espacial. Tal programa consistia na integração desses núcleos habitacionais à 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 de urbanização da cidade.

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

### 3.2 A Concessão do Direito Real de Uso

Paralelamente ao processo de urbanização, as favelas foram sendo regularizadas por meio da Concessão do Direito Real de Uso. De acordo com Mourad (2000, p. 66), “a discussão da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) vinha sendo debatida pelo MDF (na região do ABC) desde 1982. Em Diadema, a Associação dos Favelados de Diadema incorporou a proposta ao 2º. Encontro de Favelas realizado em junho de 1984”. 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 CDRU, o movimento organizou uma enorme passeata, pressionando os vereadores, com os arredores da Câmara Municipal tomados 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 desse instrumento foi de grande importância para a luta do movimento dos favelados, não só para Diadema, mas para todo o país e para o movimento de reforma urbana. Esse reconhecimento tornou-se um marco histórico

para a luta dos favelados contra a remoção, garantindo o direito da terra para quem nela mora. Viera da 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 rede de esgoto instaladas e locais para centros comunitários. As comunidades devem organizar-se em comissões de moradores e levantar os documentos necessários para a concessão.

Conforme Reis e Liso (1998, p. 129), 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”. 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 e 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 Jardim 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 re-

parcelamento do solo, abertura de vias, aprovando-se na Câmara Municipal a CDRU em 51 núcleos.

No período de 1989 a 1992, houve a continuidade das obras de urbanização. Em 1990, foi aprovado o Fundo e o Conselho Municipal de Habitação (Fumapis), para ampliar a participação da população nos projetos e na destinação dos recursos para a urbanização e a construção de novas unidades habitacionais.

De acordo com Mourad, na gestão 1993-1996 houve um grande avanço dos movimentos de luta por moradia, que se mobilizaram para aprovar o plano diretor que integrava a política habitacional à urbana, inscrevendo o direito à moradia no contexto 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 integrada ao próprio desenvolvimento do município. Para Baltrusis (1999, p. 30),

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 à cidade e fazendo com que seus moradores pudessem exercer o direito à cidade.

Entre 1983 e 1996, o município incidiu sobre a realidade das favelas, beneficiando cerca de 90% da população moradora desses núcleos habitacionais.

Dos 192 núcleos existentes em 1996, 115 foram urbanizados. Cerca de 25% dos núcleos de favelas adquiriram o direito à posse da terra através da CDRU. De acordo com levantamento do Departamento de

Urbanização de Favelas, em 2001, elas eram 207: destas, 35 (17%) se encontravam em processo de urbanização e cerca de 5% do total necessitavam de remoção por estarem em situações de risco.

Período	Situação	Legislação	Atuação do poder público
1970	Período de maior crescimento populacional da cidade. Ocupação desordenada, aumento do número 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 número 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 início a urbanização de favelas e começa a ser distribuídos os títulos de concessão. Inicia-se o processo de urbanização da própria cidade.
1990	O final dos anos 1980 é marcado por grandes ocupações de terras públicas e privadas. Muitas dessas ocupações se transformaram em novas favelas; outras conseguiram recursos para construir conjuntos habitacionais.	É aprovada a lei que cria o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação (Fumapis) Iniciam-se 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 primeira área num processo de concertação entre poder público, movimentos de moradia e proprietários.
2000	Diminui o número de novas favelas e de favelas em área de manancial.	Em 2000 começa o processo de revisão do plano diretor.	

Quadro 3: Antecedentes das Aeis.

#### 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. A urbanização e as regularizações realizadas

não foram suficientes para amenizar o problema de falta de moradia na cidade. A tensão e a disputa por espaços se agravam, no final dos anos 1990, com as ocupações de terra que na maior parte dos casos contribuíam para o aumento do número de favelas. Entre essas ocupações, convém ressaltar a do Buraco do Gazuzo, no bairro de Piraporinha, em que depois de um processo de negociação que envolveu os proprietários da área, a prefeitura e o governo

federal, foram construídas 150 unidades em mutirão autogestionário<sup>8</sup>.

Outro problema a ser enfrentado eram o crescimento e o adensamento dos núcleos de favela existentes. Era necessário enfrentar o desafio e reverter esse adensamento, bem como criar uma reserva de terras para oferecer alternativas às ocupações realizadas pelo movimento. Nesse sentido, as Aeis podem ser consideradas um instrumento de política urbana que reforça a decisão política de urbanizar as favelas, complementando e facilitando o processo de regularização fundiária, e de enfrentar o problema da exclusão territorial por meio do estabelecimento de regras claras que viabilizem o acesso à 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”<sup>9</sup>. Para Manoel Boni, ex-vereador e liderança do movimento da zona oeste, “a formulação das Aeis veio com a questão da urbanização das favelas”<sup>10</sup>. Para Ronaldo Lacerda, coordena-

dor 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”<sup>11</sup>.

#### 4.1 Caracterização das Áreas Especiais de Interesse Social

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” (Diadema, 1994). Foram delimitadas 36 áreas privadas vazias como Aeis-1, o equivalente a 745.502 m<sup>2</sup>.

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, seja pela necessidade de remoção de famílias que interferissem na continuidade das obras, e possibilitar acesso à terra urbana à população que não tinha acesso ao mercado for-

<sup>8</sup>A experiência do Buraco do Gazuzo foi abordada na nota 5.

<sup>9</sup>Entrevista realizada por Mourad em 2000.

<sup>10</sup>Ibid.

<sup>11</sup>Ibid.

mal 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 Ehis.

A principal exigência para que as Aeis se consolidassem era atender às famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos; essas famílias não deveriam possuir outro imóvel e deveriam residir no município. Tais diretrizes foram regulamentadas através da Lei de Cadastro 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 sublinha 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 duas horas da manhã”<sup>12</sup>. 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 redistributivo, demarcando no mapa da cidade a própria disputa pelo território”<sup>13</sup>.

durante o processo de discussão e aprovação do plano, muitas pressões foram feitas. Os representantes da Acid caracterizaram a proposta como um instrumento ilegal, intervencionista, demagógico e lesivo aos interesses do município.

A estratégia política para a aprovação do plano diretor de 1993 se concentrou no debate de esclarecimento sobre os novos instrumentos urbanísticos, particularmente os que tratavam da questão da função social da cidade e da propriedade. As Aeis 1 e 2 foram incorporadas à plataforma de luta dos movimentos organizados. A prefeitura e os movimentos acreditavam que ao incorporar esses novos instrumentos, em particular as Aeis, estariam contribuindo para a melhoria da qualidade de vida local 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 as áreas demarcadas se transformariam em futuras favelas.

Durante o processo de discussão e aprovação do plano, muitas pressões foram feitas. Os representantes da Acid caracterizaram a proposta como um instrumento ilegal, intervencionista, demagógico e lesivo aos interesses do município.

<sup>12</sup>Entrevista realizada por Baltrusis em 2000.

<sup>13</sup>Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

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. Essa movimentação culminou com a ocupação total da Câmara Municipal pela população, para garantir a aprovação do plano proposto. Esse processo significou um avanço nas relações entre o poder público e o movimento, pois, de acordo com Hereda, o poder público conseguiu fazer 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:

conseguimos 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<sup>14</sup>.

Logo após a aprovação do plano, a prefeitura montou uma estrutura para gerir o instrumento e estabelecer alguns procedimentos para planejar a utilização do estoque de terras. De acordo com o arquiteto e deputado estadual Mario Reali, esse esforço se concentrou mais em definir critérios de ocupação das áreas vazias demarcadas como Aeis “do que se

consolidar como um instrumento de gestão”<sup>15</sup>. Definidos os critérios, a prefeitura concentrou esforços para que o instrumento fosse aplicado.

Na segunda parte, trataremos do tema da gestão do instrumento e avaliaremos seus avanços e retrocessos. Veremos que o fato de que houve uma ruptura política na cidade com a mudança de governo aconteceu porque os técnicos do poder público municipal, os agentes do mercado e o próprio movimento não se apropriaram das possibilidades de gestão do solo inerentes ao instrumento, como, por exemplo, organizar a demanda e propiciar um ambiente de negociação entre os agentes. Sem a participação do poder público local, os movimentos entraram no jogo do mercado, disputando entre si a compra de áreas para implantação de novas unidades habitacionais. Nesse sentido, a gestão foi substituída pelo confronto. Trataremos ainda de como foi reconstruída essa gestão.

## Parte II

### AEIS-1: Conflitos e gestão

#### 1. As Aeis em Diadema, como ocorreu a gestão do instrumento

Quando as Aeis-1 foram desenhadas e incorporadas ao plano diretor da cidade, seu objetivo era re-

<sup>14</sup>Entrevista realizada por Baltrusis em junho de 2000.

<sup>15</sup>Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

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

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 sua função social<sup>16</sup>. O caminho para que isso ocorresse foi árduo; de acordo com Mourad, o principal desafio para implantar o instrumento foi “mexer com os interesses dos donos de terra e tirar a terra do processo de especulação fundiária” (Mourad, 2003, p. 229).

A primeira negociação que envolveu a prefeitura, os proprietários de terra e os movimentos foi a área da Sanko, com 96.800 m<sup>2</sup>, visando atender a 1.800 famílias. Essa 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 estabeleceu condições para que esse processo se realizasse, por meio da elaboração de uma estrutura de apoio para agilizar os processos de negociação das Aeis. Foi criada uma comissão composta por várias diretorias da Secretaria de Desenvolvimento Urbano: Departamento de Habitação e Departamento de Desenvolvimento Integrado; além do Departamento de Regularização Fundiária da Secretaria de Assuntos Jurídicos, participavam ainda 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 (2003, p. 238),

a prefeitura orientava a constituição jurídica, associação, cadastramento da demanda, escolha do terreno, viabilidade do empreendimento, laudos de avaliação, contratos, registros, estudos preliminares urbanísticos, planos de pagamento e contratação de infra-estrutura, e promovia o diálogo entre proprietário e movimento.

Em seus dez anos de aplicação, o instrumento cumpriu seu objetivo, atendendo a parte da demanda por habitação de interesse social, através da democratização do acesso à terra urbana e da ampliação

<sup>16</sup>Como a maioria dos planos diretores realizados por cidades progressistas pós-Constituição de 1988, o de Diadema incorporava a maior parte dos instrumentos urbanísticos do ideário da Reforma Urbana.

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 essa estrutura de apoio e não se empenhou em realizar as “concertações” necessárias para que o instrumento funcionasse plenamente. Com essa 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, [e ele evidencia] áreas como a Armando Pineli, que hoje têm um conjunto que não atende a população de 5 a 10 salários”<sup>17</sup>.

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

Algumas das principais distorções desse período se relacionam a empreendimentos que não atendiam à demanda preferencial das Aeis-1, à produção

e comercialização de loteamentos irregulares, e às limitações dos movimentos que não conseguiram pautar a discussão e pressionar as instituições para que a legislação fosse cumprida. Sem diálogo, o confronto foi inevitável, tendo ocorrido sob a forma de manifestações públicas e ocupações de terrenos sem utilização, como veremos na seqüência.

Sem conseguir negociar novos espaços, em 1998, o movimento ocupa áreas demarcadas como Aeis-1 e outras não demarcadas, para forçar a prefeitura a se posicionar em relação ao problema e pressionar a negociação com os proprietários. A consequência desse enfrentamento foi trágica para a qualidade do espaço urbano na cidade, pois além de esgotar o escasso estoque de terras, algumas lideranças se transformaram em “agentes imobiliários”, organizando grupos, recebendo prestações e intermediando negociações com corretores de imóveis. Os loteamentos e as unidades habitacionais produzidas dentro dessa lógica eram de péssima qualidade. Muitos projetos adotaram o critério de implantar o maior número de famílias em detrimento da qualidade. Neles, as áreas verdes e livres acabaram sendo ocupadas com moradias.

De acordo com Tsukumo (2002, p. 50), “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, tornando a compra viável”. Se o mercado imobiliário

<sup>17</sup>Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

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<sup>18</sup>.

Para os associados que não conseguiam pagar as prestações, só restava o caminho da ocupação. O poder público se omitiu de seu papel de regulador e de intermediador e se pôs ao lado dos proprietários. Para a prefeitura, os movimentos queriam desestabilizar o governo e era impossível desapropriar aquelas áreas; para o Ministério Público, as áreas deveriam ser desocupadas imediatamente. Tanto a prefeitura como o Ministério Público em nenhum momento consideraram a possibilidade de acordos entre as partes (ocupantes e proprietários). Em nenhuma das matérias publicadas sobre as ocupações de terra do período houve qualquer referência à demarcação daquelas terras com a

finalidade de cumprir sua função social da propriedade, ou seja, servir como base para implementar empreendimentos da Habitação de Interesse Social (HIS).

No ano de 2000, a maior parte das Aeis-1 eram loteamentos auto-empresendidos com casas auto-construídas. Esses auto-empresendimentos se assemelham muito às favelas e aos bairros periféricos da cidade, e não estavam regularizados, pois os processos de aprovação ficaram parados nas mesas do Departamento de Desenvolvimento Urbano. Para aprovar um empreendimento de Aeis-1 é necessário que o responsável pelo loteamento entre primeiro 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 (2002, p. 59) 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”. De acordo com o arquiteto Sergio Santos, a grande maioria dos projetos possui falhas técnicas, e os empreendimentos de Aeis-1 não diferem do próprio modo de produção da cidade, pois “como sempre acontece em toda a cidade, eles constroem sem comunicar, são os mesmos problemas que acontecem na cidade. Nos loteamentos novos, teria como haver um controle maior, mas isso não aconteceu na gestão 1997-2000”<sup>19</sup>.

<sup>18</sup>Ibid.

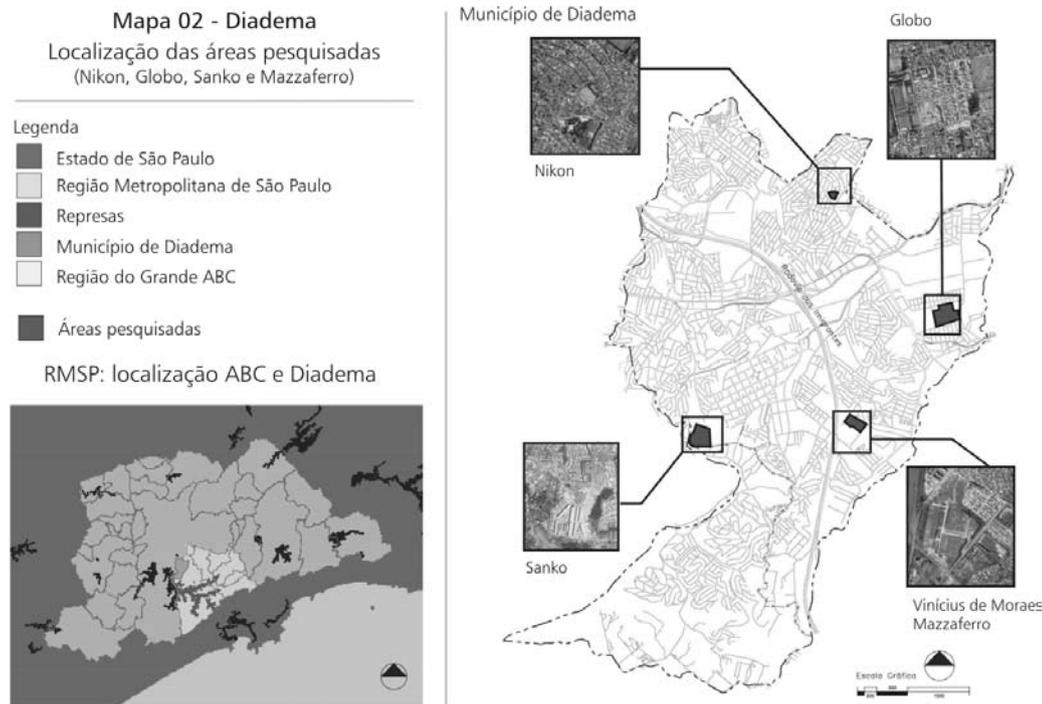
<sup>19</sup>Entrevista realizada por Tsukumo em 2002.

Diante dos problemas causados pela falta de intermediação e até omissão do poder público, o governo que assumiu em 2001 estruturou um grupo de apoio para analisar os projetos pendentes de Aeis que apresentavam algum tipo de irregularidade, mediante a nomeação de uma comissão. A Comissão das Aeis se concentrou em analisar e aprovar os loteamentos já implantados, bem como em orientar os novos empreendimentos. De acordo com Santos,

o grande problema é que a maioria dos empreen-

dimentos já está implantada. O trabalho da comissão é tentar resolver cada caso da melhor maneira possível. Discutimos com eles (técnicos e representantes das associações), convencendo-os a mudar o projeto e a incluir as áreas que estavam faltando<sup>20</sup>.

Com este procedimento, a Comissão conseguiu regularizar vários projetos. A reativação da Comissão criou oportunidades para encontrar soluções novas, como veremos no caso da Globo/Nikken. Ver Mapa 2 com a localização das áreas pesquisadas.



Mapa 2: Diadema – localização das áreas pesquisadas. Fonte: produção do autor

<sup>20</sup>Ibid.

## O padrão construtivo das Aeis

Desde a aprovação das Aeis-1 no plano diretor, os empreendimentos realizados pelo poder público, movimentos ou iniciativa privada produziram dois padrões: o vertical e o horizontal. De acordo com Mourad, “o padrão vertical [foi] executado pela iniciativa privada e pelos movimentos que obtiveram financiamento”, diferenciando-se “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 autofinanciaram” (Mourad, 2000, p. 109). Ver a síntese dos padrões na Tabela 3. A falta de financiamento é determinante pela predominância do padrão horizontal. Já os empreendimentos verticalizados são os da iniciativa privada com financiamento da CAIXA ou aqueles em parceria com o poder público que obtiveram financiamento da CDHU e da CAIXA

Segmento	Tipologia					
	Horizontal		Vertical		Total	
	Nº de famílias	%	Nº de famílias	%	Nº de famílias	%
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	5.012	60,09	3.196	39,91	8.008	100

Tabela 3: Padrão – unidades por segmento. 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 m<sup>2</sup>, 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 zone-

amento 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 1990 era que a prefeitura desapropriasse a área e realizasse um empreendimento de Habitação de Interesse

Social (HIS), para atender aos moradores de áreas de risco e à demanda de aluguel e para desadensar as favelas. Era o que se esperava, tanto que em 1993 o movimento a indicou na reunião setorial do Orçamento Participativo para ser desapropriada<sup>21</sup>. Os proprietários da empresa também viam na desapropriação amigável a única forma de recuperar seu capital. No entanto, conforme afirma Mourad (2000), apesar de a prefeitura necessitar da área para atender sua demanda de área de risco, ela não poderia dispor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais)<sup>22</sup>, valor avaliado do terreno, pois para isso teria de interromper várias ações do programa de urbanização de favelas.

O impasse ocorria porque os movimentos não conseguiam interagir nem com os proprietários da área nem com seus representantes para negociar. O proprietário só aceitava negociar com a prefeitura, desde que a desapropriação correspondesse ao valor do total da área. A necessidade de resolver o impasse incitou a negociação entre as partes. A prefeitura percebeu que teria de promover o diálogo entre elas, e desse processo de negociação foram-se consolidando as bases de um modelo de gestão. De acordo com Mourad (2000, p. 99), “depois de um longo processo de concertação, extremamente tenso entre o movimento de luta por habitação, os proprietários e a prefeitura, foi acordado que o movimento compraria 50% da área e a prefeitura os outros 50%”. A negociação envolveu, além dos técnicos da prefeitura,

lideranças do movimento e os proprietários, agentes do mercado imobiliário, advogados representantes do movimento, entre outros. Além de viabilizar o acesso à terra, havia a preocupação de que a área não se transformasse em mais uma favela. Essa preocupação levou movimentos e prefeitura a discutirem a melhor forma de ocupação e o tipo de empreendimento que seria implantado no local, como e quem financiaria. Esse processo 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 à demanda de área de risco da favela Almiro Senna Ramos. Foram atendidas 1.820 famílias, em três projetos diferenciados, financiados pela CDHU. Podemos observar melhor a demanda atendida observando o Quadro 4. 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 mudar o mais breve possível e a dificuldade de conseguir um financiamento para o empreendimento fazem que as famílias comecem a construir sua própria residência. O único financiamento que elas conseguem é o de material de construção pela Caixa Econômica Federal.

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

<sup>22</sup>Esse valor correspondia a aproximadamente 50% do orçamento da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Agentes	Famílias	Forma de participação	Programa
Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste	500	Terra	Mutirão
Associação dos Sem-Teto 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 do valor da terra e com a infra-estrutura, e a CDHU, com o financiamento de 1.500 unidades.

Quadro 4: Projeto Sanko – Agentes envolvidos, demanda e participação. Fonte: Mourad (2000).

Para atender 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 esse processo de “concertação” foi a própria cidade, que conseguiu atender à demanda por moradia e manter a empresa na cidade, induzindo sua instalação num local mais apropriado. Na prática, o que aconteceu foi um exercício de gestão democrática do espaço urbano.

### 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 deles está relacionado ao mercado imobiliário e ao modo como ele se apropriou do instrumento. Sem a intermediação do poder público, os preços dos imóveis dispararam, onerando e dificultando o acesso da população mais pobre, e fazendo que somente parte da demanda a essas áreas fosse atendida<sup>23</sup>. O segundo se refere aos movimentos que não se adaptam à nova realidade e entram no jogo do mercado, disputando a compra indiscriminada das áreas. É o que acontece na zona oeste, onde o movimento liderado por Manoel Boni adquire 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 apresentava, em geral, produtos de péssima qualidade; seus projetos ocupavam áreas livres e verdes, promoviam cortes desneces-

<sup>23</sup>Sobre a questão das Aeis e a valorização do mercado imobiliário em Diadema, ver o trabalho de Hereda, Klink, Nagai e Baltrusis (1997) e Mourad (2000).

sários e prejudiciais ao entorno, reproduzindo, enfim, o padrão construtivo da própria cidade. Para agravar mais ainda o problema, os empreendimentos começaram a ser implantados sem que os projetos fossem aprovados, contribuindo com isso para ampliar o padrão de irregularidade da cidade.

Os confrontos vinculam-se à volta da 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, para pressionar os proprietários a negociar, revivendo assim o conflito da disputa pela terra na cidade. Das ocupações desse período, escolhemos o caso das áreas Vinicius de Moraes e Mazzaferro, para ressaltar como a falta de gestão ou a gestão malfeita podem 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 os movimentos não souberam, ou não conseguiram, encontrar outra forma de disputar o espaço urbano que não fossem a ocupação e a pressão sobre 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 nesse período, 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 essas áreas com o intuito de forçar os proprietários a negociar. Das cinco áreas ocupadas, em janeiro de 1998, quatro eram Aeis-1 (Pau do Café, Vinicius de Moraes, Jardim Arco-Íris e Fundiben) e apenas uma (o estacionamento da Kro-nes, no bairro de Piraporinha) não estava demarcada como Aeis. Em entrevista ao jornal Diadema Jornal, de 20 de janeiro de 1998, o então secretário de Habitação do município, o engenheiro Arthur Reis, disse que “Diadema está virando uma grande imobiliária”, sem considerar que a maior parte dessas áreas estava demarcada como de interesse social.

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

A área da Vinicius de Moraes faz divisa com a Mazzaferro. Ela foi ocupada pelo movimento de moradia em janeiro de 1998, ao mesmo tempo que ocorriam outras 10 ocupações, como estratégia 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 num empreendimento totalmente irregular. Uma parte tem lotes com uma parcela ideal de 25 m<sup>2</sup>, alguns em área de risco, e as áreas institucionais estão totalmente ocupadas. O problema se agrava porque o entorno abriga vários empreendimentos e ocupações de Aeis-1, concentrando um enorme contingente populacional. Existia, de acordo com Reali,

uma necessidade premente de garantir uma área livre para ser implantado um equipamento público. Exatamente para garantir o acesso do morador não só à 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 morar, mas ter um pedaço de cidade para viver<sup>24</sup>.

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 iniciou em 1996 na área e que atendeu à remoção de vários núcleos habitacionais. Só que ele foi desvirtuado na gestão 1997-2000, porque a prefeitura quis resolver um problema que o movimento da zona oeste estava enfrentando; muitos moradores associados a este movimento e que haviam adquirido lotes não estavam conseguindo pagar e iriam ser despejadas. Foi feito então um acordo com a prefeitura, que trouxe

então nos próprios caminhões 40 famílias e jogou lá nas áreas institucionais do loteamento. E hoje fica inviável até a aprovação da Vinicius de Moraes.

Esse 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 –, pretensa solução que não resolve o problema, porque mesmo uma favela para ser regularizada necessita de padrões mínimos, o que não ocorre 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 possibilidade de implantar infra-estrutura e de difícil regularização. Tal situação pode ser explicada pela descontinuidade da política, como destaca o deputado estadual Mario Reali ao comentar o caso, em que, segundo ele, houve distorção

porque nós tivemos a interrupção do governo que tinha um compromisso com este projeto. Então entrou 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 a essas conquistas sociais, mas ela tem que ser utilizada, independente de quem esteja à frente do estado, do executivo e do legislativo<sup>25</sup>.

<sup>24</sup>Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

<sup>25</sup>Ibid.

### 3.2 Globo e Niken reencontrando o caminho da gestão

A maior crítica que se fazia às Aeis no início do ano 2000 era que ela reproduzia o padrão das favelas. Apesar de a maioria das áreas comercializadas possuir projetos implantados, eles não estavam aprovados e muitos apresentavam problemas à sua aprovação. A partir de 2001, a nova gestão da prefeitura empenhou-se em agilizar o processo de aprovação dos empreendimentos. Foi reativada a Comissão das Aeis, para apreciar os projetos de Aeis-1 que estavam parados, e começou-se a discutir com os movimentos e assessorias técnicas os encaminhamentos necessários para a aprovação dos empreendimentos. Essa Comissão era formada por técnicos nomeados do Departamento de Desenvolvimento Urbano, da Secretaria de Habitação, da Secretaria de Assuntos Jurídicos através do Departamento de Regularização Fundiária, por representantes dos 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, e para intermediar soluções entre proprietários e movimentos.

Além das aprovações, a Comissão mediu negociações como, por exemplo, no caso que envolveu a área da Globo, uma Aeis-1 onde estava sendo

implementado um loteamento de classe média, e a área da Niken, sede de uma indústria. A maior parte da área da Niken 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<sup>26</sup> entrou com um processo na prefeitura para a realização de um empreendimento de HIS. Porém, na realidade, o projeto de loteamento apresentado não atendia às famílias de baixa renda do município e estava em desacordo com a lei municipal em relação à área verde e institucional a ser doada ao poder público. O empreendimento foi denunciado no Ministério Público como loteamento clandestino e teve suas obras de terraplanagem embargadas. É interessante sublinhar que o loteamento foi embargado pelo Ministério Público, não porque estivesse em desacordo com a legislação das Aeis, que visava atender à demanda de baixa renda, mas porque infringia a legislação de loteamento e parcelamento. A esse respeito, Lacerda afirma que existe uma preocupação muito grande em fiscalizar o movimento e “muita coisa passa batida”. É interessante notar o esforço do Ministério Público em fazer cumprir as leis de proteção ambiental – atitude louvável – ou o seu posicionamento a respeito da construção de auditórios em parques tombados. Porém, quando se trata da questão da habitação de interesse social e de fazer

<sup>26</sup>Essa cooperativa foi criada por um filho de ex-vereador, com o intuito de empreender um loteamento na área, e não tinha interesse em atender à demanda de até 10 salários mínimos.

valer o estatuto da função social da propriedade, não se vê esse 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, em áreas ocupadas e demarcadas como Aeis-1 não se considerou a função social que elas deveriam cumprir. Talvez seja necessário pôr em pauta essa discussão.

Independentemente da posição do Ministério Público, o caso da Globo demonstra como o mercado tem 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 está excluída do mercado<sup>27</sup>.

Essa 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 proje-

to já estava sendo implementado e por pressão do Ministério Público.

A intervenção poderia limitar-se 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 à 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 a cooperativa que negociou a área que realmente fizesse cumprir seu papel social - que é o de atender à demanda por moradia de baixa renda”<sup>28</sup>.

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 que se transferiu do bairro do Taboão, região com alta densidade populacional e carente de áreas verdes e de espaços de lazer, para o estado do Paraná. A Niken 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

<sup>27</sup>Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

<sup>28</sup>Ibid.

desmatamento e embargou a atividade. O caso foi levado para a Comissão das Aeis, que elaborou a análise do projeto e declarou que “a proposta apresentada pela associação para implantação do loteamento não levou em consideração a faixa não edificante de APP, referente ao córrego e à nascente existentes na área, o que inviabilizava a instalação do empreendimento em quase sua totalidade” (Diadema, 2004, p. 62). De acordo com Lacerda, o movimento sabia que naquela área havia 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<sup>29</sup>.

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, adquirida pela Associação Pró-Moradia Liberdade. Em outras palavras, em lugar de doar áreas livres para a prefeitura, a Cooperativa Habitacional Popular as doaria diretamente

à Associação Pró-Moradia Liberdade. E a área da Niken seria doada à prefeitura, que se comprometeria a construir um parque público. Essa troca de áreas foi importante para a qualidade do espaço urbano no bairro do Taboão. Segundo Lacerda, a negociação, para a associação, não foi vantajosa, pois na Niken, o movimento atenderia a

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), o proprietário abaixou para R\$ 470.000,00 (quatrocentos e setenta mil reais). E tivemos que fazer um esforço para cumprir, e, por não termos tido a orientação certa, nós erramos em comprar uma área com nascente e pagamos pelo nosso erro<sup>30</sup>.

Nesse caso, a intervenção do Estado (a prefeitura e o Ministério Público) garantiu que a área da Globo cumpriria sua função social de propriedade no sentido da Aeis-1, isto é, que a população de até 10 salários mínimos tivesse acesso à terra. A área da Niken também cumpriu uma função social, que foi proporcionar espaço de lazer para um bairro carente desse tipo de serviço. A prefeitura não se preocupou apenas em cumprir a legislação, mas em reunir os agentes envolvidos, em propor alternativas à situação e em

<sup>29</sup>Ibid.

<sup>30</sup>Ibid.

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, esse sistema não foi implantado.

#### 4. Avanços e retrocessos

A experiência de implementação e aplicação das Aeis-1 em Diadema demonstrou que é possível criar instrumentos que viabilizem o acesso à terra urbana à população de baixa renda. O instrumento pode ser replicado em outras cidades desde que se observem algumas precondições, pois não basta ter vontade política para que ele seja bem-sucedido. É necessário que o poder público invista na criação de canais de participação e de gestão democrática e descentralizada, pondo os atores frente a frente para negociarem em pé de igualdade. O caso de Diadema pode ser considerado uma boa prática de política para a habitação de baixa renda, porém é preciso 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 apesar disso houve casos de Aeis que se instalaram de forma irregular.

Os principais limites do instrumento se devem à falta de políticas integradas dentro da própria es-

trutura municipal. Muitas vezes o instrumento e as questões a ele relacionadas 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 o planejamento da cidade. Para Reali, gestão é você “monitorar através de critérios estabelecidos pela lei (ter um monitoramento) a qualidade de vida, o processo de ocupação e a transformação da cidade”<sup>31</sup>. No entanto, esse monitoramento não deve engessar o desenvolvimento da cidade. Um sistema de gestão participativa deve estar atento às transformações do espaço urbano que se dão pela evolução do processo de expansão, de adensamento ou de esvaziamento da cidade. Esse monitoramento, para Reali, deve existir no sentido de garantir

o acesso de todos à 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 infraestrutura 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 se garantir o acesso de todos à cidade<sup>32</sup>.

<sup>31</sup>Ibid.

<sup>32</sup>Ibid.

A questão regional e a falta de políticas setoriais – regional, estadual e federal –, voltadas à ampliação do mercado imobiliário, e a produção de provisão para a baixa renda são elementos constrangedores para a plena aplicação do instrumento na cidade. Maricato afirma que, apesar de seis das metrópoles brasileiras abrigarem mais de 50 milhões de pessoas e de 80% da população favelada residir em nove metrópoles, não existe no Brasil “nenhuma política institucional para as metrópoles. Ela fica a critério do voluntarismo dos diversos municípios em se organizarem, ou não, para resolver problemas comuns, ou problemas criados por todos, mas que acabam afetando alguns” (Maricato, 2001, p. 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 nele se aprofundar, convém ler, entre outros, os trabalhos de Villaça (1999), em que é demonstrado como a segregação se desenvolveu em seis metrópoles; e de Ribeiro (2000), com vários autores, que procuram compreender as transformações das metrópoles. No caso da sub-região do ABC, deve-se ressaltar que o Consórcio Intermunicipal e a Câmara Regional têm conseguido pautar algumas dessas demandas. De acordo com Lacerda, “nós conseguimos, junto com as prefeituras (que fazem parte do Consórcio Intermunicipal), fazer um plano regional de habitação para ser apresentado para a CDHU”. Desse plano regional, algumas unidades estão em processo de construção em Diadema: Rufino (300 unidades); Fundiben (320 unidades), e outras, como a Casagrande, onde serão construídas mais 300 unidades.

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 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, que conte com um conselho formado pelos 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 (com infra-estrutura) a uma camada da população que dificilmente teria possibilidade de adquirir uma unidade habitacional, ou um lote, em terreno regularizado; aumentou a oferta de terras, reduziu a ocupação das áreas de mananciais, bem como o crescimento das favelas e dos loteamentos irregulares. No entanto, acreditamos que a maior contribuição da experiência das Aeis-1 em Diadema foi a necessidade de o 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.

Nesses 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.

No Quadro 5, podemos observar uma síntese da avaliação da implantação do instrumento.

Aspectos positivos	Aspectos negativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento da oferta de moradia para a população de baixa renda na cidade. Entre 1994 e 2000 foram produzidas 8.000 unidades habitacionais</li> <li>- Aumento da oferta de empregos e da circulação de mercadorias decorrentes dos novos empreendimentos habitacionais. Total de investimentos - R\$ 140 milhões</li> <li>- Atendimento pela prefeitura de 65% da demanda de urbanização de favelas e de realocação de famílias de áreas de risco (1994-1996)</li> <li>- Fortalecimento da autonomia e organização do movimento de moradia</li> <li>- Promoção da inclusão social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apropriação de parte dos benefícios do instrumento pelo mercado imobiliário - sem atender à demanda de baixa renda</li> <li>- Produção do espaço urbano com baixa qualidade ambiental em unidades autoconstruídas</li> <li>- Falta de resolução do problema habitacional da cidade e esgotamento do estoque de terras desocupadas</li> </ul>

Quadro 5: Aeis-1 – avaliação. Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema, Revisão do Plano Diretor – material de apoio às oficinas de agentes de planejamento (2001).

## Referências

ABRAMO, Pedro. (Org.). **A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; Faperj; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

ALFONSIN, B. et al. (Coord.). **Regularização da Terra e Moradia. O que é e como implementar**. Brasília: CAIXA 2002.

ARAÚJO, A.; COSTA, F. Recife: desafios da participação popular no PREZEIS. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro: Fase, n. 67, 1994.

ARAÚJO, A. O PREZEIS enquanto instrumento de regularização urbanística. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro: Fase, n. 62, 1994.

BALTRUSIS, N. **Relatório final sobre o processo de urbanização de favelas em Diadema**. São Paulo: Finep; Labhab; FAU-USP, 1999. (Pesquisa “Parâmetros para urbanização de favelas”, coordenada pelas professoras Ermínia Maricato e Laura Bueno).

BALTRUSIS, N.; MOURAD, L. N. Estudo de Caso: Diadema. In: ROLNIK, R. (Coord.). **Regulação urbanística e exclusão territorial**. **Revista Polis**, São Paulo, n. 32, 1999.

BOTLER, M.; MARINHO, G. O Recife e a regularização dos assentamentos populares. In: ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. **Revista Polis**, São Paulo, n. 29, 1997.

DENALDI, R. **Favelas no grande ABC: crescimento e balanço das intervenções**. 2001. Fotocópia. (Trabalho programado do curso de Doutorado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo).

\_\_\_\_\_. **Política de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. São Paulo, 2003. Tese (Doutoramento) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.

DIADEMA (Prefeitura Municipal). **Plano Diretor de Diadema – Lei Complementar 25, de 25 de janeiro de 1994**. Diadema, São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Comissão das AEIS**. Diadema, São Paulo, 2003. Fotocópia.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coord.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**.

Belo Horizonte: Del Rey; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

FERNANDES, E. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro. (Org.). **A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; Faperj; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

GRAZIA, G.; Leão Jr, P. S. M. Loteamentos Clandestinos de Irregulares. In: ALFONSIN, B. et al. (Coord.).

**Regularização da Terra e Moradia. O que é e como implementar**. Brasília: CAIXA, 2002.

Hereda, J. F.; Klink; Nagai, S.; Baltrusis, N. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. In:

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

IBGE. Censos demográficos 1980, 1991, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

MARICATO, E. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARINHO, G. **Uma política inovadora de urbanização de Recife – 10 anos de PREZEIS**. Recife: Fase; Etapas; Centro Josué de Castro, 1999.

MOURAD, L. N. **Democratização do acesso à terra em Diadema**. Campinas, 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas. 2000.

\_\_\_\_\_. **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**. Belo Horizonte: Del Rey; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

PASTERNAK, S.; BALTRUSIS, N. **Um olhar sobre a habitação em São Paulo**. São Paulo, 2003. Fotocópia.

PASTERNAK, S. Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de Pesquisas e Políticas. **Cadernos de Pesquisa do LAP**. São Paulo: FAU-USP, n. 18, 1977.

\_\_\_\_\_. O Brasil e suas favelas. In: ABRAMO, Pedro. (Org.). **A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; Faperj; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

REIS, M. A.; LISO, C. H. A Concessão de Direito Real de Uso na regularização fundiária. In: FERNANDES, E. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Observatório Ippur/UFRJ-Fase; Revan, 2000.

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

ROLNIK, R. (Coord.). Regulação urbanística e exclusão territorial. **Revista Polis**, São Paulo, n. 32, 1999.

SOTO, H. **The other path**. London: Tauris & Co Ltd., 1986.

360

\_\_\_\_\_. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SPERTINI, S. S.; DENALDI, R. As possibilidades efetivas de regularização fundiária em núcleos de favelas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTÃO URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2000, Campinas. Campinas: PUCCAMP; Polis; Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

TSUKUMO, I. T. L. **Produção de habitação em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). O caso do município de Diadema - SP**. São Paulo, 2002. Monografia - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2002.

VIEIRA DA COSTA, F. C. Concessão de Direito Real de Uso - CDRU. In: ALFONSIN et al. (Org.). **Regularização Fundiária da terra e moradia. O que é e como implementar**. Brasília: CAIXA, 2002. (Texto base).

VILLAÇA, F. Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam; Edusp, 1999.