

Instrumentos urbanísticos e o acesso à terra urbana em Diadema: o caso das AEIS

Urban policy tools and access to urban land in Diadema: the case of AEIS

Nelson Baltrusis

Resumo

As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) foram implantadas no município de Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo, a partir da aprovação do Plano Diretor de 1994. As áreas utilizadas para a regularização fundiária foram denominadas como AEIS-2, que abrangiam a totalidade das favelas da cidade, independentemente de sua localização ou regime fundiário. As AEIS-1 demarcaram áreas particulares vazias. A aplicação das AEIS-1 se destaca por ter sido um dos primeiros instrumentos urbanísticos a demarcar terrenos particulares vazios, fazendo com que eles cumprissem de fato sua função social, o de serem utilizados para a produção de habitações de interesse social. Efetivamente, oitenta por cento das áreas demarcadas como AEIS-1 foram utilizadas para produzir habitações de interesse social, o que reduziu a reprodução da cidade informal. O presente artigo apresenta uma avaliação das AEIS-1 realizada no âmbito da Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular.

Palavras-Chave: novos instrumentos urbanísticos; habitação de interesse social; gestão urbana; vazios urbanos

Abstract

The Social Interest Special Areas (AEIS) were established in the town of Diadema, in the Metropolitan Region of São Paulo, by the approval of the new urban master plan in 1994. The areas used for regularizing land ownership were marked as AEIS-2, which included all existing slums, independently of their location or land ownership situation. The AEIS-1 were established for privately owned vacant areas. The application of AEIS-1 stood out as one of the first urban policy instruments to mark privately owned vacant land, forcing them to comply with their social role, which is to be used for the production of social interest housing. Eighty percent of the AEIS-1 was effectively used for producing social interest housing, reducing the reproduction of the informal city in Diadema. This paper presents an assessment of the AEIS-1, carried out by the National Network of Assessment and Dissemination of Alternative Initiatives in Social Housing.

Key-words: new urban policy instruments; social interest housing; urban management; vacant urban areas

Nelson Baltrusis
Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo
Universidade de São Paulo Rua
Barão do Bananal, 640 apto 31
Pompéia
CEP 05024-000
São Paulo, SP, Brasil
E-mail nelsonb@ajato.com.br

Recebido em 29/09/03
Aceito em 11/12/03

Introdução

As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) foram implantadas no município de Diadema, situado na Região Metropolitana de São Paulo, SP, a partir da aprovação do Plano Diretor de 1994. A origem da AEIS remonta a experiências das ZEIS que foram implantadas no Recife, PE, com o intuito de regularizar favelas. Em Diadema, o instrumento foi desenhado para a regularização, como em Recife, mas também demarcou áreas particulares, para serem implantados projetos de habitação de interesse social. Em Diadema, as AEIS utilizadas para a regularização fundiária foram demarcadas como AEIS-2, abrangendo a totalidade das favelas da cidade, independentemente de sua localização ou regime fundiário. As AEIS-1 demarcaram áreas particulares vazias, induzindo-as a cumprir sua função social, mediante sua utilização para a produção de habitações de interesse social. Nos Quadros 1 e 2 destacamos as principais metas e objetivos das AEIS-1 e AEIS-2. Vale destacar que a principal forma de acesso à terra urbana se deu pelo mercado.

O problema habitacional em Diadema é grave. O município possui apenas 30,7 km², dos quais 30% estão situados em área de manancial, e um terço de sua população, cerca de 100.000 habitantes, reside em favelas, que ocupam 4% do total do território. O desenho inicial das AEIS-1 era o de atender a essa demanda favelada, desadensar as favelas e urbanizá-las; além de dar respostas ao movimento de luta por moradia, que desde a década de 1980 até meados de 1990 vinha promovendo ocupações de terras públicas e particulares. A maior parte dessas ocupações transformou-se em novas

favelas. O instrumento foi pensado para conter esse ciclo e procurar dar respostas a essas demandas.

Os críticos do instrumento colocavam vários impedimentos para a sua aplicação. De um lado, alguns setores ligados aos movimentos populares alegavam que a tarefa do Poder Público era providenciar espaços para a habitação, por meio 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 a sua propriedade. As AEIS-1 foram implantadas e, em menos de cinco anos, cerca de 80% dos terrenos demarcados foram utilizados para a produção de habitações de interesse social. Este trabalho avalia este processo, a partir da visão dos seus atores.

Para compreender o que aconteceu na cidade e avaliar os efeitos do instrumento, é necessário compreender o município de Diadema e sua inserção e relacionamentos com os municípios que compõem a sub-região do ABCD e região metropolitana, bem como a trajetória da luta política dos movimentos sociais que atuaram e atuam na cidade e região. Realizamos uma breve caracterização do problema habitacional na cidade e região, bem como a trajetória dos movimentos sociais da cidade e região na construção de políticas. O problema habitacional é focado no crescimento das favelas e população favelada na cidade e região, nas experiências pioneiras de urbanização e regularização fundiária.

Descrição	Objetivos e Metas	Resultados e hipóteses para avaliação
As AEIS-1 constituem um instrumento urbanístico que atua no mercado fundiário reservando parte do estoque de terrenos vagos de uma determinada cidade, como áreas reservadas para o empreendimento de habitações de interesse social.	- Viabilizar e democratizar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda. - Reservar parte do estoque de terrenos particulares para que o Poder Público realize políticas de habitação de interesse social. - Conter o crescimento de favelas e loteamentos irregulares em áreas de risco e áreas ambientalmente frágeis.	Em Diadema, aparentemente, o instrumento funcionou para viabilizar o acesso à terra urbana. Porém, o estoque de terras se esgotou em pouco tempo. Precisa-se investigar os motivos deste esgotamento do estoque de terras num curto período. Os tipos de assentamentos realizados contribuíram para a melhoria do espaço urbano? Ou só se preocuparam em viabilizar o acesso às terras? Existiram grupos preocupados com a qualidade? Quais são esses grupos e como eles 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.	- Contribuir para o processo de urbanização e regularização das favelas e ocupações irregulares. - Garantir a posse da terra para os moradores de áreas particulares.	Podemos dizer que nas áreas públicas a aplicação do instrumento foi inócua. Porém, nas áreas particulares ocupadas, o instrumento contribuiu para que o Poder Judiciário orientasse o caminho da negociação entre ocupantes e proprietários. Outro aspecto importante, também relacionado as ocupações em áreas privadas, diz respeito à intervenção da prefeitura no sentido de urbanizar. Com o instrumento o Poder Público pode realizar obras de melhorias.

Quadro 2 - AEIS - 2: Descrição, objetivos e metas

Caracterizando o município de Diadema e a sub-região do ABCD

A sub-região do ABCD, também conhecida como região do ABCD, é composta de um conjunto de sete municípios da região metropolitana de São Paulo¹ que se consolidaram economicamente a partir do final dos anos 50 e início dos anos 60 do século XX com a instalação da indústria automobilística no país (ver Figura 1). Os municípios dessa região se destacam por seu perfil industrial, abrigando várias indústrias do setor automotivo, autopeças, químicos, entre outras. A partir dos anos 70, com as políticas de desconcentração industrial e a criação de novos pólos de desenvolvimento, o perfil da região começa a se transformar. A partir de 1980, muitas empresas começam a deixar a região ou a reestruturar suas bases produtivas. Nesse período, o setor terciário começa a se desenvolver. Apesar da dinâmica econômica, os municípios dessa sub-região vivenciaram o processo de crescimento desordenado, tanto populacional como territorial, resultante de políticas econômicas que aprofundaram as desigualdades de renda e que ampliaram o número de desempregados e de subemprego. O grande ABC se destaca, ainda, por lutas e conquistas sindicais e sociais, que ocorreram a partir do final dos anos 70.

As favelas surgem na região metropolitana de São Paulo em meados dos anos 40 (PASTERNAK, 1997, p. 5-10). No ABCD, as favelas surgem na década de 60 e se proliferam a partir dos anos 70 nos municípios da sub-região, com exceção do

município de São Caetano do Sul, conforme observamos na Figura 2 (DENALDI, 2001, p. 1). Assim como aconteceu no município de São Paulo e em outras cidades da região metropolitana, a partir de meados dos anos 80, começam a ocorrer ocupações de terrenos vazios por parte dos movimentos organizados de luta por moradia. Muitas dessas ocupações se transformam em favelas.

Podemos associar essas ocupações e o aumento do número de favelas aos seguintes fatores: a falência do Banco Nacional de Habitação (BNH), que encerrou suas atividades no governo Sarney, em 1986; a crise econômica no setor produtivo, causando o desemprego; o processo inflacionário que corroía o salário dos empregados; e também a recente democratização do país, o que fortaleceu as atividades dos movimentos organizados.

De acordo com Denaldi (2001, p. 1), as favelas se consolidam nos municípios da sub-região em diferentes períodos: “vários estudos apontam para um grande crescimento da população favelada de Santo André, Diadema e São Bernardo na década de 70, em Mauá na década de 80 e, mais recentemente, na década de 90 em Ribeirão Pires, o que leva a concluir que há uma tendência de ocupação de áreas cada vez mais distantes de São Paulo, centro da metrópole”.

Denaldi 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,

¹ 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.

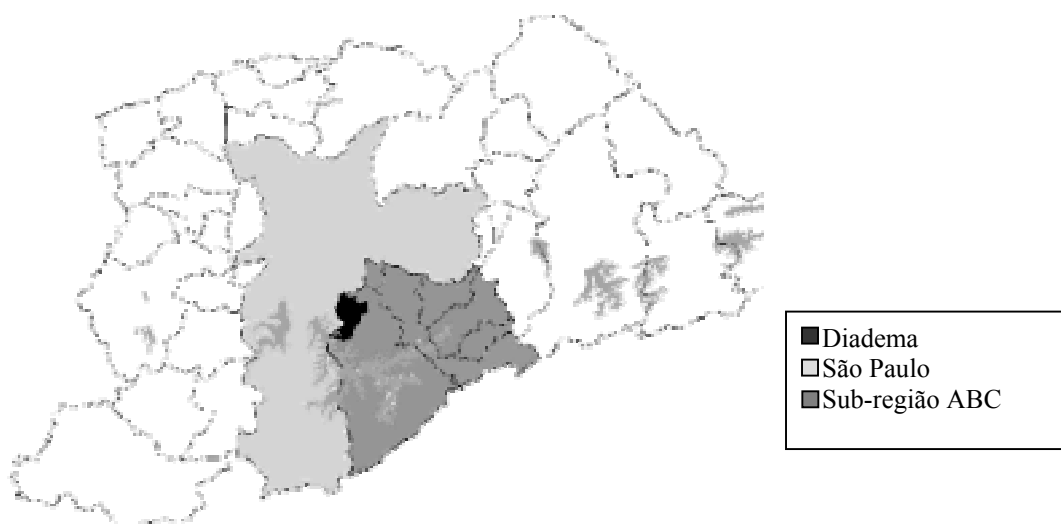
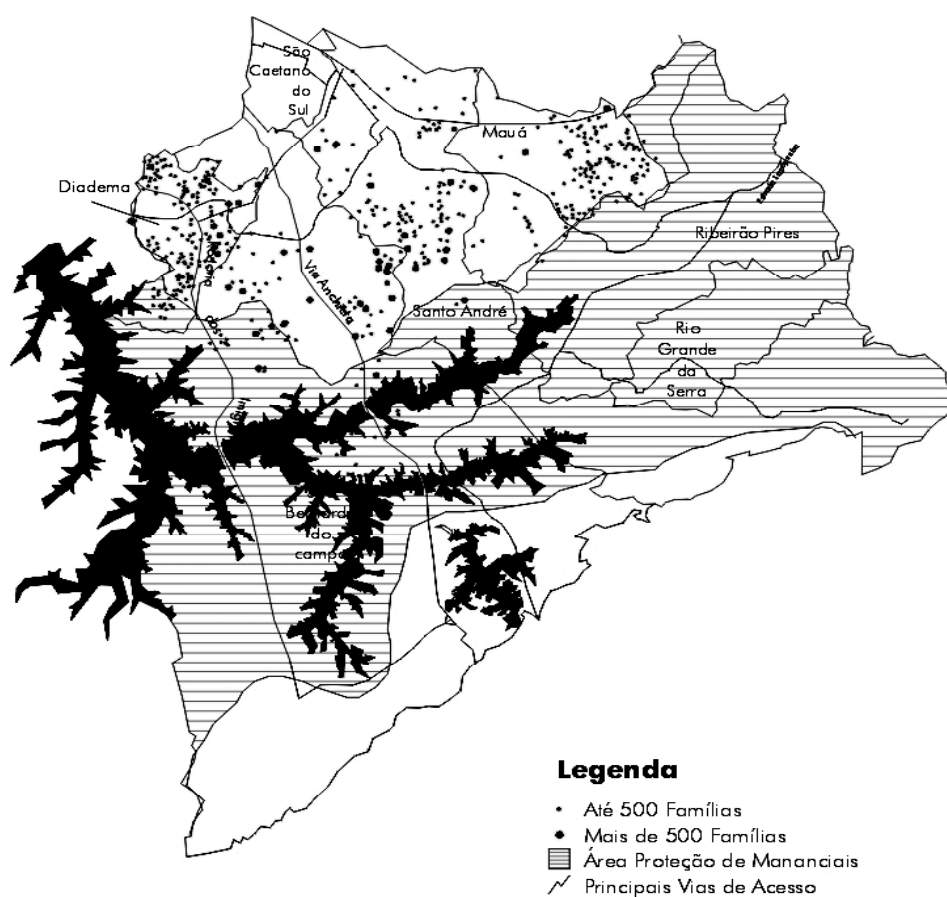


Figura 1 - Mapa da Região Metropolitana de São Paulo destacando os municípios de São Paulo, de Diadema e os demais da sub-região do ABC



Desenho: Patricia Boscarol

Figura 2 - Distribuição dos núcleos de favelas na Sub-região do Grande ABC (DENALDI, 2001)

2001, p. 3). Em relação ao porte das favelas, Denaldi (2001, p. 9) destaca, ainda, que 60% das favelas de São Bernardo do Campo e 62% das de Santo André são de grande porte, com mais de 500 famílias. De outro lado, Mauá e Diadema concentram a “maior parcela da população favelada habitando núcleos de pequeno porte (com até 50 famílias)”

O processo de favelização na RMSP e em Diadema

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, descrito por Kowarick (1979): terrenos baratos, sem nenhuma infra-estrutura, em loteamentos irregulares que serviram de abrigo para a mão-de-obra de trabalhadores das indústrias da região sul de São Paulo e do Grande ABC, principalmente para a recém-criada indústria metalúrgica automotiva de São Bernardo do Campo.

A construção da Rodovia dos Imigrantes, nos anos 70, trouxe 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: “a partir dos anos 70, o mercado de terras se aquece em função da instalação de pequenas e médias indústrias”. Já não era mais fácil produzir loteamentos para a população de baixa renda. O Plano Diretor de 1973 reservava 40% das áreas livres da cidade para a implantação de indústrias. É dentro desse quadro que começam a surgir favelas, que ocuparam áreas públicas e particulares e de manancial (HEREDA et al., 1997, p. 12).

A grande ocupação do território da cidade ocorreu entre os anos 70 e 80. A população da cidade cresceu a taxas assustadoras, como podemos observar na Tabela 1. Esse processo, aliado à falta de um planejamento urbano, mais condizente com as necessidades da cidade real – pois até o final dos anos 70, a preocupação dos planejadores da cidade era com ao desenvolvimento econômico baseado na instalação de indústrias –, fez com que a cidade crescesse de forma desordenada. Não existia uma preocupação do governo municipal em atender à demanda de habitações para a população de baixa renda. Quando analisamos a Tabela 2 - Evolução da População Favelada, notamos que os dois núcleos de favelas existentes em 1968 passam para 31 nos anos 70, e hoje, de acordo com os dados de 1996 da prefeitura, existem 197 núcleos. A primeira grande expansão dos núcleos de favelas

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

Ano	População	Domicílios	TGCA %	
1960	12.308	2.490		
1970	78.914	15.468	1970/60	20,42
1980	228.660	52.364	1980/70	11,23
1991	305.000	82.055	1991/80	2,66
2000	357.064	83.775	1991/2000	1,77

Tabela 1 - Evolução da População de Diadema e % da TGCA (IBGE)

Ano	N.º Núcleos	População
1968	02	Sem informação
1970	31	12.271
1980	128	79.271
1995	197	95.000 *
2001	207	100.000 *

* Estimativa da Prefeitura Municipal de Diadema

Tabela 2 - Evolução das Favelas e População Favelada (PMD, 1994)

A partir de 1983, a prefeitura começa a intervir no processo de favelização da cidade. Com programas de urbanização e regularização fundiária, a situação das favelas começa a mudar. Preocupada em melhorar as condições dessas favelas e da população que as habitava, a prefeitura cria um programa de urbanização de favelas com o objetivo de intervir nas favelas, por meio de obras de melhorias, provendo os assentamentos de 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 municipais.

De acordo com Baltrusis e Mourad (1999, p. 45), o Poder Público local, apoiado pelas lideranças dos movimentos de moradia, estrutura uma nova política habitacional que se baseava “na desapropriação de grandes glebas para a construção de projetos habitacionais”, com financiamentos dos governos estadual e federal. Porém, essa estratégia não chega a ser implementada. A partir de 1989, começa o segundo fluxo de expansão das favelas na cidade. As ocupações desse período ocorrem de forma organizada, os movimentos estudam os terrenos, parcelam, deixam lugar para as ruas e, num determinado dia, entram no terreno.

Os antecedentes das AEIS

Podemos dizer que as AEIS tiveram como antecedentes as lutas dos movimentos sociais que se iniciaram no final dos anos 70, principalmente as lutas pelos direitos dos favelados que se organizam para conseguir melhorias em suas favelas e a garantia jurídica da regularização. De acordo com Pasternak e Baltrusis, no final dos anos 70 e início dos 80, a região do ABC vive um momento de intensa organização dos movimentos populares e sindicais. Em Diadema, o movimento de favela teve origem com a Comissão Municipal de Favelados de Diadema, ligada ao Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), com apoio da Igreja Católica e, depois, da Associação dos Favelados de Diadema (PASTERNAK; BALTRUSIS, 2003, p. 25). Vários autores (AZEVEDO, 1996; BONDUKI, 1992; BOTLER; MARINHO, 1997; ROLNIK, 1999; PASTERNAK, 1997, entre outros) destacam que o processo de urbanização de favelas e os mecanismos de regularização fundiária como a CRDU começaram a serem aplicados no início dos anos 80, principalmente no Recife, em Belo

Horizonte e em Diadema, como políticas para o problema das favelas. No Quadro 3 destacamos e relacionamos a situação do desenvolvimento da cidade, a legislação existente e a atuação do Poder Público.

A urbanização de favelas em Diadema

As favelas, os assentamentos precários, irregulares, ilegais só foram reconhecidos e incorporados às políticas públicas com a vitória da administração popular na eleição de 1982. A partir de 83, inicia-se o processo de urbanização de favelas, entendida como forma de eliminar a segregação social e espacial. De acordo com Baltrusis (1999), o programa de urbanização de favelas consistia na integração desses núcleos habitacionais à estrutura social e urbana do município; na execução das obras de toda infraestrutura 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.

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 os Poderes Públicos 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 têm início as urbanizações de favelas, e começam a ser distribuídos os títulos de concessão. Inicia-se o processo de urbanização da própria cidade.
1990	O final dos anos 80 é marcado por grandes ocupações de terras públicas e privadas. Muitas dessas ocupações se transformaram em novas favelas; outras conseguiram recursos para se construírem conjuntos habitacionais.	É aprovada a lei que cria o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação (Fumapis). Há 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, um processo de “concertação” entre Poder Público, movimentos de moradia e proprietários.
2000	Diminui o número de novas favelas e de favelas em manancial.	Em 2000, começa o processo de revisão do Plano Diretor.	

Quadro 3 - Antecedentes das AEIS

A Concessão de Direito Real de Uso

O reconhecimento do direito à posse da terra dos favelados de Diadema remonta ao movimento de 84, quando os favelados tomaram a Câmara Municipal e pressionaram os vereadores a aprovar o instrumento de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), por 90 anos. A aprovação desse instrumento foi de grande importância para a luta do movimento dos favelados, não só para Diadema, mas para todo o país, inclusive para o movimento de reforma urbana. O reconhecimento do direito de posse, pela CDRU, tornou-se um marco histórico para a luta dos favelados contra a remoção, garantindo o direito da terra para quem nela mora. Para Alfonsin (1997), “a concepção do programa de regularização fundiária no município é bastante abrangente, envolvendo um trabalho prévio de urbanização e melhorias no assentamento, imediatamente seguido de regularização jurídica. [...] a regularização jurídica só procede quando já tem pronta a recuperação urbana”.

De acordo com Mourad (2000, p. 66), “a discussão da Concessão do Direito Real de Uso – CDRU vinha sendo debatido pelo MDDF desde 1982. Em Diadema, a Associação dos Favelados de Diadema incorporou a proposta no 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, com o objetivo de reconhecimento e legitimação do direito à terra para quem nela mora.

Para a aprovação, o movimento organizou uma enorme passeata no dia da votação do projeto de CDRU, o que pressionou os vereadores. Os arredores da Câmara Municipal foram tomados pelo movimento organizado, e o plenário, todo ocupado pela população, que exibia faixas e cartazes com o slogan “A terra é nossa” (MOURAD, 2000). A Câmara Municipal aprovou a CDRU gratuita no dia 21 de setembro de 1985.

Conforme Reis e Liso (1998), 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, demorou 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 Jd. Inamar.

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 a 1988, foram iniciadas intervenções em 78 núcleos, com reparcelamento 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), com o intuito de ampliar a participação da população nos projetos e destinação dos recursos para a urbanização e construção de novas unidades habitacionais.

De acordo com Mourad (2000), na gestão 1993–1996, houve um grande avanço dos movimentos de luta por moradia, quando se mobilizaram para aprovar o Plano Diretor que integrava a política habitacional à urbana, inscrevendo o direito de habitação no contexto urbano mais amplo. Pela primeira vez na cidade, os movimentos organizados participaram e garantiram a aprovação de um Plano Diretor.

A política habitacional realizada entre 1983 e 1996 incidiu sobre a realidade das favelas, o que beneficiou cerca de 90% da população moradora em núcleos habitacionais. Dos 192 núcleos habitacionais existentes em 1996, 115 foram urbanizados. Cerca de 24,86% dos núcleos de favelas adquiriram o direito à posse da terra através da CDRU.

As Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS-1 desocupadas

As AEIS nascem do êxito das políticas de urbanização de favelas e de regularização fundiária. Na verdade, as AEIS-1 foram desenhadas para dar aporte à urbanização. Se entre 1982 e 1990 foram urbanizados cerca de 70% dos núcleos favelados do município, era necessário enfrentar os novos desafios, que eram desadensar as grandes favelas e criar um banco de terras para oferecer alternativas às ocupações realizadas pelo movimento. Nesse sentido, as AEIS podem ser consideradas como um instrumento de gestão da política urbana que reforça uma decisão de

urbanizar as favelas, complementando e facilitando o processo de regularização fundiária.

Para diversos atores, estava claro que o instrumento deveria ser utilizado para otimizar as políticas de urbanização e regularização. De acordo com Mourad (2000), que entrevistou vários atores envolvidos no processo de implementação do instrumento, o arquiteto Jorge Hereda, ex-secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema, destaca que a aprovação do instrumento “era uma possibilidade de legalizar a posse da população moradora em favelas, principalmente para a população moradora nas áreas particulares”. Já Ronaldo Lacerda, coordenador da Associação Pró-Moradia Liberdade, lembra que “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” (MOURAD, 2000, p. 70).

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”. Foram delimitadas como AEIS-1 36 áreas privadas vazias, o equivalente a 745.502 m² (PMD, 1994).

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

A exigência principal para que as AEIS-1 se consolidassem era atender as famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos. Estas famílias não deveriam possuir outro imóvel e deveriam

residir no município. Essas diretrizes foram regulamentadas pela Lei de Cadastro n.º 1.357/94.

O processo de aprovação do Plano Diretor

A estratégia política para a aprovação do Plano Diretor de 1993 se concentrou no debate de esclarecimento sobre os novos instrumentos urbanísticos, particularmente aqueles que tratavam da questão da função social da cidade e da propriedade. As AEIS 1 e 2 foram incorporadas na plataforma de luta dos movimentos organizados. A prefeitura e os movimentos acreditavam que, ao incorporar esses novos instrumentos, em particular as AEIS, estariam contribuindo para a melhoria da qualidade de vida na cidade e viabilizariam o acesso à terra urbana à população de baixa renda. Os segmentos da sociedade contrários à incorporação das AEIS – 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 essas áreas demarcadas se transformariam em futuras favelas. Durante o processo de discussão e aprovação do Plano, muitas pressões foram feitas. Os representantes da Acid caracterizavam a proposta como um instrumento ilegal, intervencionista, demagógico e lesivo aos interesses do município.

Em defesa da aprovação do Plano Diretor, houve um amplo processo de mobilização popular, dos sem-terra, dos núcleos habitacionais e das áreas de ocupações privadas, que culminou com a ocupação total da Câmara Municipal pela população, para garantir a aprovação do Plano proposto (MOURAD, 2000). O processo de aprovação do Plano avançou nas relações entre o Poder Público e o movimento, pois, de acordo com Hereda, o Poder Público conseguiu fazer com que o movimento de luta por moradia compreendesse o significado do plano e se colocasse como um ator no processo de sua aprovação. Nas palavras do ex-secretário, “conseguimos colocar na mesa o movimento de habitação, entendendo o que significava na vida dele (a aprovação do 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 significar” (MOURAD, 2000, p. 72).

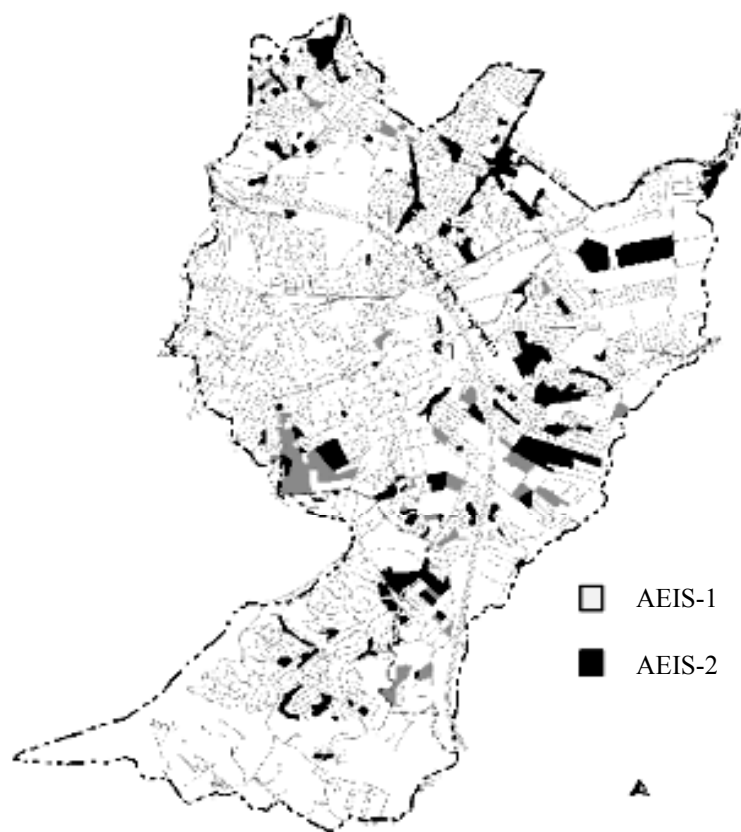


Figura 3 - Diadema, localização das AEIS-1 e AEIS-2

Considerações finais

O movimento se apropriou do instrumento e conseguiu viabilizar moradias para uma parte da população de baixa renda. O instrumento viabilizou o acesso à terra urbana para essa camada da população pelo mercado. Os movimentos se organizaram em cooperativas para adquirir a terra e empreender suas moradias. Mas, ao contrário das pregações do economista peruano De Soto, não basta regularizar os assentamentos informais, para que essa informalidade denominada por ele de “capital morto” – os ativos investidos pelos pobres para produzir sua moradia informal e irregular –, ingresse no circuito do capital e gere, através da “mão invisível” do mercado urbano riquezas para os pobres e para a cidade (DE SOTO, 1986, 2000). O mistério não reside na simples regularização, mas o caso de Diadema demonstra que é necessário mecanismo de controle socioterritorial acordado, num processo de “concertação” em torno de um sistema de gestão do solo envolvendo vários atores

responsáveis pela produção do espaço urbano: o Poder Público local, proprietários de terras, movimentos sociais, corretores de imóveis, entre outros que tenham um espaço privilegiado de diálogo.

Via de regra, os assentamentos em AEIS-1 foram produzidos dentro do marco regulatório, o que significou interromper o processo histórico de ocupação irregular e se traduziu em menos gastos públicos para urbanizar e legalizar. No entanto, a qualidade urbanística da maior parte dos assentamentos implementados é de péssima qualidade, exceção feita aos movimentos mais organizados, que conseguiram financiamento da Companhia de Desenvolvimento Urbano (CDHU) e da Caixa Econômica Federal. Outro aspecto positivo foi a contenção das ocupações de terras, principalmente em áreas de mananciais. Sabemos que a população de favelas da cidade não diminuiu; pelo contrário, de acordo com levantamentos da revisão do Plano Diretor de 2001, as favelas se adensaram mais ainda. Isso significa que, apesar de ter sido uma experiência

que acumula efeitos positivos, esses efeitos não foram suficientes para reverter o processo de exclusão territorial no município. Os limites do instrumento esbarraram na falta de políticas integradas entre os municípios da região

metropolitana, mais particularmente da sub-região do ABC. Para finalizar, chamamos a atenção para o Quadro 4, em que destacamos os principais aspectos positivos e negativos do instrumento.

Aspectos positivos	Aspectos Negativos
– Aumento da oferta de moradia para a população de baixa renda na cidade. Entre 1994 e 2000, foram produzidas 8.000 unidades habitacionais. – Aumento da oferta de empregos e da circulação de mercadorias decorrentes dos novos empreendimentos habitacionais. Total de investimentos – R\$ 140 milhões. – Atendimento pela prefeitura de 65% da demanda de favelas para urbanizar e em área de risco (1994-1996). – Fortalecimento da autonomia e organização do movimento de moradia. – Promoção da inclusão social.	– Apropriação de parte dos benefícios do instrumento pelo mercado imobiliário – sem conseguir atender a parte da demanda de baixa renda. – Produção do espaço urbano com baixa qualidade ambiental em unidades autoconstruídas. – Não resolveu o problema habitacional da cidade e esgotou o estoque de terras desocupadas.

Quadro 4 - AEIS-1: Avaliação (PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA, 2001)

Referências

ALFONSIN, B. **Direito à moradia**: Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal IPPUR/FASE, 1997.

AZEVEDO, S. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: QUEIROZ RIBEIRO, L.C.; AZEVEDO, S. (Org.). **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

BALTRUSIS, N. Urbanização de favelas em Diadema. In: MARICATO, E. M.; BUENO, L. M. (Coord.) **Parâmetros para urbanização de favelas**. Relatório de Pesquisa FINEP. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

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

BONDUKI, N. **Habitação e autogestão**: construindo territórios da utopia. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

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, v.29, 1997.

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

DE SOTO, H. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

DENALDI, R. **Favelas no grande ABC**: crescimento e balanço das intervenções. Relatório de Pesquisa. Faculdade de Arquitetura, UNIABC, Santo André, 2001. (Resultados preliminares).

HEREDA, J.F.; KLINK, J.; NAGAE, 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, v.29, 1997.

KOWARICK, L. **A expoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

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

PASTERNAK, S. Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. **Cadernos de Pesquisa do LAP**, São Paulo, v.18. São Paulo, 1997.

PASTERNAK, S.; BALTRUSIS, N. **Um olhar sobre a habitação em São Paulo**. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: http://www.ippur.ufjf.br/observatorio/download/rmsp_olhar.pdf

PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. **Plano Diretor**. Diadema, São Paulo, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. **Revisão do Plano Diretor**. Diadema, São Paulo, 2001.

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.

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

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

