

III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico

Avaliando os dez anos de aplicação das AEIS.

Sessão: Instrumentos Urbanísticos ou Gestão Democrática das Cidades

Nelson Baltrusis: doutorando em Estrutura Ambientais e Urbanas HABITAT – FAUUSP

Laila Nazem Mourad: Mestre em Urbanismo FAU – PUCCAMP - Diretora do depto. Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica – Ministério das Cidades.

Resumo:

As AEIS foram implantadas no município a partir da aprovação do plano diretor de 1994. A origem da AEIS remonta a experiências das ZEIS que foram implantadas no Recife com o intuito de regularizar favelas. 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.

A aplicação das AEIS-1 se destaca por ter sido um dos primeiros instrumentos urbanísticos a demarcar terrenos particulares vazios e fazendo-o com que eles cumprissem de fato sua função social, neste caso o de ser utilizado para a produção de habitações de interesse social. Efetivamente 80% das áreas demarcadas como AEIS-1 foram utilizadas para produzir habitações de interesse social, reduzindo a reprodução da cidade informal.

Palavras Chaves: novos instrumentos urbanísticos, produção de habitação de interesse social, gestão urbana.

Avaliando os dez anos de aplicação das AEIS.

1- Introdução

As AEIS foram implantadas no município a partir da aprovação do plano diretor de 1994. A origem da AEIS remonta a experiências das ZEIS que foram implantadas no Recife com o intuito de regularizar favelas. 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.

A aplicação das AEIS-1 se destaca por ter sido um dos primeiros instrumentos urbanísticos a demarcar terrenos particulares vazios e fazendo-o com que eles cumprissem de fato sua função social, neste caso o de ser utilizado para a produção de habitações de interesse social. Efetivamente 80% das áreas demarcadas como AEIS-1 foram utilizadas para produzir habitações de interesse social, reduzindo a reprodução da cidade informal.

Para esta avaliação nos concentraremos nos avanços e os constrangimentos que as AEIS-1 causaram na política habitacional no município de Diadema na Região Metropolitana de São Paulo. Depois de 10 anos mais de 80% das áreas demarcadas como AEIS-1 foram comercializadas e foram implantados loteamentos populares ou conjuntos habitacionais para a baixa renda.

Nas cidades brasileiras existe um grande esforço dos técnicos em desenhar instrumentos com o pretexto de ordenar o espaço urbano, ou de resolver as desigualdades territoriais, geralmente os instrumentos propostos se apresentam como soluções perfeitas. Porém estas ferramentas nem sempre conseguem dar conta de dar respostas aos problemas causados pela cultura da irregularidade urbana causado entre outras razões pela dificuldade do acesso à terra urbana para provisão de habitação para a população de baixa renda. A aplicação efetiva do instrumento em Diadema se deveu a participação efetiva do instrumento no plano diretor de 1993 e o controle social exercido pelos movimentos de moradia para que ele fosse efetivamente aplicado. ¹ Esta constatação nos leva a concordar com Maricato quando diz que *“nenhum instrumento é adequado em si, mas depende de sua finalidade de operação. Nenhuma virtualidade técnica substitui o controle social”* (Maricato,2001:96).

Existe uma distância muito grande entre a aprovação de um instrumento na legislação urbanística ou em planos diretores e sua real aplicação. Em pesquisa sobre a aplicação dos novos instrumentos urbanísticos em municípios do Estado de São Paulo, Rolnik constatou que dos 118 municípios com mais de 20.000 habitantes que responderam a pesquisa em apenas 42 os planos diretores aprovados após a Constituição de 1988; a maior parte dos municípios possuíam em sua legislação um ou mais dos chamados novos instrumentos urbanísticos, porém na grande maioria o instrumento estava sequer regulamentado (Rolnik, 1999). De acordo com Maricato, nos anos 80 alguns instrumentos

¹ A respeito do processo de aprovação do plano diretor de Diadema em 1993 ver Mourad (2000) e Baltrusis e Mourad (1999).

como, por exemplo, as ZEIS – Zonas de Interesse Social e as HIS – Habitação de Interesse Social foram adotados e implementados por alguns municípios, mas que *“acabaram tendo sua aplicação dificultada pela orientação perversa do mercado ou pelo rol de problemas encontrados na documentação de propriedade, e nas esferas jurídicas”* (Maricato, 2001:97).

Na região do grande ABC quatro municípios: Santo André, São Bernardo de Campo, Diadema e Mauá implementaram em seus planos diretores realizados pós-constituição de 1988 o instrumento de Áreas (ou Zonas) Especiais de Interesse Social com finalidade de regularizar as favelas e flexibilizar o padrão dos lotes para a habitação de interesse social. Porém, dos municípios do ABCD que possuem AEIS ou ZEIS somente em Diadema conseguiu que o instrumento fosse implementado de fato, rompendo com o tabu da questão do direito à propriedade versus sua função social. Como destaca Mourad o fato do instrumento ter funcionado em Diadema não reside no fato de apenas possuir ou não em sua legislação urbanística, mas na vontade de transformar o espaço urbano através da *“vontade política de governos comprometidos com a equidade dos recursos territoriais e econômicos, bem como a transformação do espaço da cidade”* (Mourad, 2000:128).

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

A experiência de Diadema demonstrou que as AEIS-1 contribuíram que a população excluída do mercado imobiliário tivesse o acesso à terra urbana. ² O que diferencia o caso de Diadema de outros casos é que na cidade houve um conjunto de fatores que contribuíram para que o instrumento se consolidasse, apesar de suas limitações, como veremos no decorrer deste texto. Quando o plano foi aprovado a prefeitura procurou criar um canal negociação entre os movimentos de luta por moradia e os agentes do mercado imobiliário, um espaço que objetivava explicitar os conflitos da luta pela terra.

Pela primeira vez os agentes produtores do espaço social urbano poderiam planejar o desenvolvimento da cidade, pelo menos no que se referia a questão a política habitacional. O município já desenvolvia práticas de gestão participativa, por exemplo, a definição de investimentos através do Orçamento Participativo e no caso da habitação os investimentos da política habitacional são definidos através do Fundo e Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – FUMAPIS, neste caso a prática da gestão se dava em relação a escolha das áreas onde haveria intervenção bem como aos recursos que deveriam ser investidos em infra-estrutura.

² Ver o trabalho de Mourad 2000.

Logo após a aprovação do plano a prefeitura montou uma estrutura para gerir o instrumento bem como estabelecer alguns procedimentos para planejar a utilização do estoque de terras. De acordo com o arquiteto e deputado estadual Mario Reali, apesar deste esforço o instrumento acabou “*sendo utilizado mais para a definição da ocupação das AEIS, do que um instrumento do plano diretor para garantir a gestão das AEIS*”.³ Isto aconteceu, porque não houve continuidade política e os técnicos, os agentes do mercado e o próprio movimento só se apropriaram da parte do instrumento que possibilitava as negociações (compra e venda das áreas). A gestão foi substituída pelo confronto.

Num primeiro momento 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, o poder público não se preocupou em gerenciar o estoque de terras das AEIS-1, neste período mais de 70% das áreas livres são comercializadas, como consequência o preço da terra na cidade sobe, e a maioria dos projetos de implementação dos loteamentos não são sequer examinados. E por último destacamos uma terceira etapa, a partir de 2001 quando a prefeitura cria a Comissão das AEIS para analisar e aprovar os projetos.

Em seguida procuramos contextualizar nossa argumentação através de dois estudos de casos:

- Vinicius de Moraes/Mazzaferro – uma área que foi implementada a margem da legislação, com lotes em situação de risco e com fração ideal de 25m² - quase a metade da fração ideal mínima prevista na legislação de HIS que é de 42 m².
- Globo/Niken, 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 num processo de concertação que envolveu: o proprietário da área e os representantes do movimento organizado viabilizou a implantação de 78 unidades de habitação de interesse social e manteve parte da área como empreendimento de classe média.

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

2 – As AEIS em Diadema, como se deu a gestão do instrumento.

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

³ Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

meados dos anos 1980 organizassem ocupações de terras na cidade. Muitas destas ocupações tiveram um desfecho trágico, outras se transformaram em grandes favelas agravando o problema habitacional na cidade.

As Áreas Especiais de Interesse Social – 1 e 2 foram incorporadas ao plano diretor para responder a demanda de baixa renda por moradia para criar uma reserva de terras (AEIS-1) e reconhecer as áreas (públicas ou particulares) ocupadas por favelas (AEIS-2) visando reconhecê-las como parte da cidade e fortalecer o processo de regularização urbanística e fundiária.

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 o instrumento que despertou maior debate e conflito entre os vereadores que representavam os interesses dos proprietários de terra e os representantes dos movimentos organizados. Como destaca a professora Aparecida Tijwana liderança do movimento de luta por moradia do Taboão *“os movimentos organizados levaram mais de 1.500 pessoas para a Câmara Municipal, para pressionar os vereadores a aprovarem o instrumento e a demarcação das áreas. A sessão de aprovação encerrou por volta das 2:00 horas da manhã”*.⁴ Para o deputado Mario Reali a demarcação das áreas de AEIS-1 gerou uma *“grande disputa em torno do plano diretor, porque representou a disputa da terra no modelo do redistributivo, demarcando no mapa do plano diretor (da cidade), era a própria disputa pelo território”*.⁵

A primeira negociação que envolveu a prefeitura, proprietários de terra e movimentos foi à área da SANKO. Esta negociação criou um novo repertório para a produção social do espaço urbano em Diadema, tendo como base o diálogo entre as partes: proprietários de terra e lideranças do movimento de luta por moradia, mediados pelo poder público.

Em seus dez anos de aplicação, o instrumento cumpriu seu objetivo atendendo parte da demanda por habitação de interesse social, através da democratização do acesso a terra urbana e a ampliação do mercado imobiliário para a população de baixa renda. Os principais problemas que o instrumento enfrentou estão relacionadas à falta de continuidade política de acordo com Reali, *“as AEIS-1 foram importantes para garantir o acesso da população excluída do mercado no acesso a terra”*, mas com a interrupção do governo que tinha um compromisso com este projeto houveram distorções. Reali destaca que *“a lei tem que ser uma conquista social e uma resposta do estado e do legislativo para estas conquistas sociais, mas ela tem que ser utilizada, independente de quem esteja a frente do estado, do executivo e do legislativo. (neste período) algumas AEIS-1 atenderam uma população diferente da população que a gente acreditava que devia ser priorizada no atendimento (ele destaca) as áreas como a Armando Pineli, que hoje tem um conjunto que pega a população de 5 a 10 salários e outras áreas, como a área da Globo”*.⁶

⁴ Entrevista realizada por Baltrusis em 2000.

⁵ Entrevista citada.

⁶ Entrevista citada.

Estes problemas, apontados por Reali, aconteceram porque de um lado o poder público local não cumpriu seu papel de mediar os conflitos que surgiam, como por exemplo, a apropriação do instrumento pelos agentes do mercado imobiliário que passaram a especular e a promover a comercialização desenfreada, não só das áreas demarcadas como outras áreas industriais, muitas das quais impróprias para a implantação de empreendimentos habitacionais. Algumas das principais distorções deste período se relacionam: a empreendimentos que não atendiam a demanda preferencial de AEIS-1; a produção e comercialização de loteamentos irregulares e; as 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.

No período de 1997 a 2000 a prefeitura desarticula os mecanismos de gestão e o movimento perde um espaço para negociar. Em 1998 o movimento sem conseguir negociar novas áreas, ocupa áreas demarcadas como AEIS-1 e outras não demarcadas para forçar a negociação com os proprietários. A consequência deste enfrentamento foi trágica para a qualidade do espaço urbano na cidade, pois além de esgotar o escasso estoque de terras, os loteamentos e as unidades habitacionais produzidas são de péssima qualidade. Muitos projetos adotaram o critério de implantar o maior número de famílias em detrimento da qualidade, nestes projetos as áreas verdes e livres acabam sendo ocupadas com moradias. De acordo com Tsukumo *“os principais critérios utilizados foram o de implantação do maior número de lotes possível, na lógica de dividir o valor da área por um maior número de associados e tornando a compra viável”* (Tsukumo, 2002:50). Isto ocorreu porque o poder público não se preocupou em manter o espaço de interlocução entre os atores o mercado imobiliário se apropriou do instrumento e os movimentos não pautar uma discussão mais qualificada sobre o tema. Em todas as matérias publicadas sobre as ocupações de terra do período, não se fala uma única vez que aquelas terras foram demarcadas para cumprir a sua função social que é o de servirem como bases para implementação de empreendimentos de Habitação de Interesse Social – HIS.

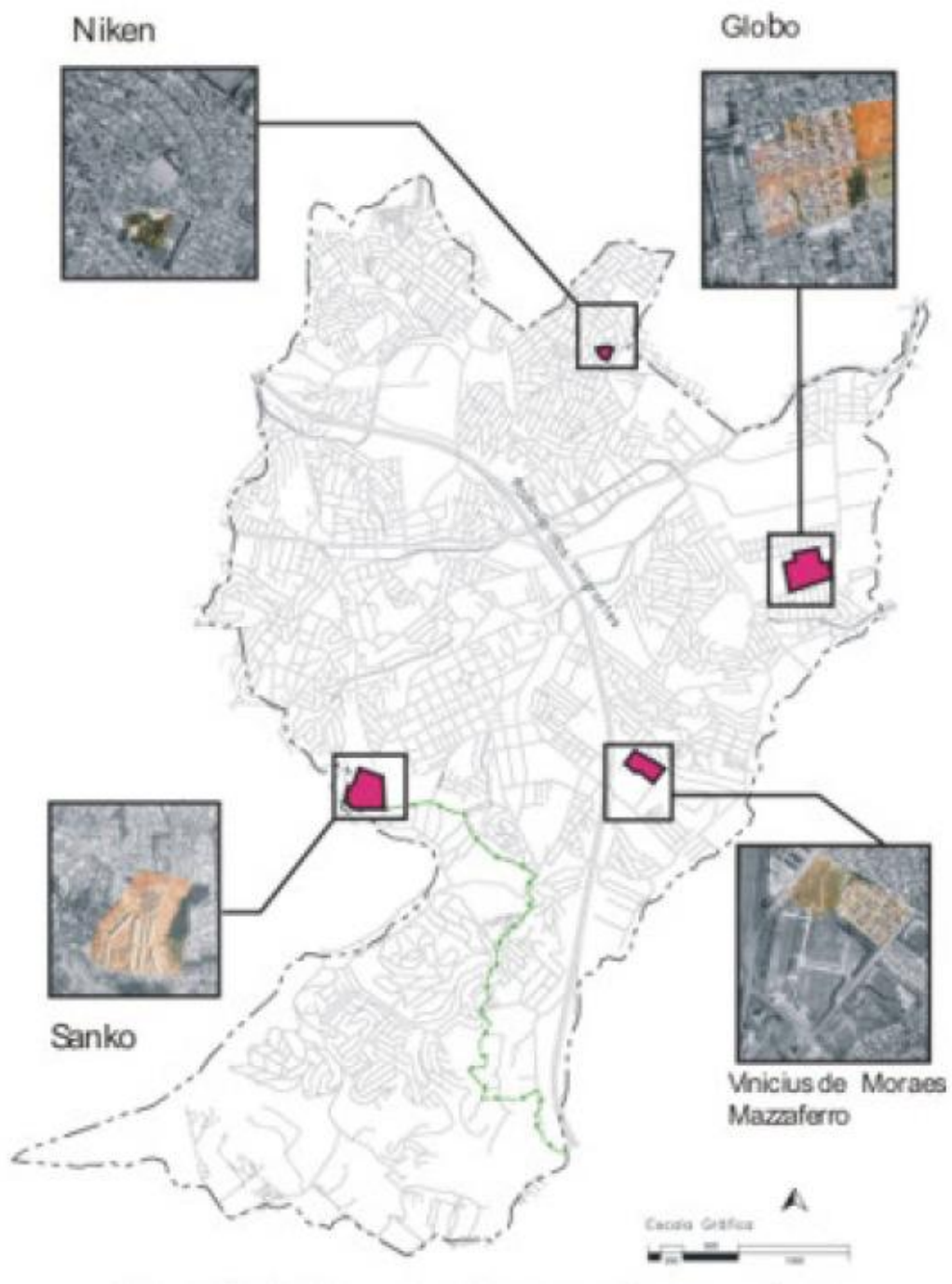
Sem controle do estado, o mercado se apropria do instrumento da pior forma. Alguns movimentos começaram a comprar terras indiscriminadamente, esgotando o estoque de terras de AEIS sem grandes preocupações com a implantação e qualidade do projeto residencial. De acordo com Ronaldo Lacerda *“houve uma 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”*.⁷

No ano de 2000 a maior parte das AEIS-1 eram loteamentos auto-empresendidos com casas autoconstruídas. Estes auto-empresendimentos se assemelham muito as favelas da cidade e não estavam regularizados, pois os processos de aprovação estavam parados nas mesas do Departamento de Desenvolvimento Urbano. Para se aprovar um empreendimento de AEIS-1 é necessário que o responsável pelo loteamento entre em primeiro lugar com um pedido de Certidão

⁷ Entrevista realizada por Baltrusis em maio de 2003.

de Diretrizes; depois de aprovada as diretrizes, o interessado deve solicitar o Alvará de Aprovação e Execução e por último o Certificado de Conclusão. Tsukumo destaca que em muitas áreas “*esse procedimento não foi cumprido, principalmente porque a execução dos projetos se deu, na maioria dos casos, muito antes da emissão de qualquer um desses documentos*” (Tsukumo, 2002:59). De acordo com o arquiteto Sergio Santos a grande maioria dos projetos possuem falhas técnicas dos técnicos que projetaram o empreendimento. Porém, Santos destaca que os empreendimentos de AEIS-1 não diferem do próprio modo de produção da cidade, “*como sempre acontece em toda a cidade, eles constroem se comunicar são os mesmos problemas que acontecem na cidade. Nos loteamentos novos, teria como ter um controle maior, mas não aconteceu na gestão 1997-2000*”.⁸

⁸ Entrevista realizada por Tsukumo em 2002.



A reativação da Comissão das AEIS vem preencher esta lacuna e se concentra em analisar e aprovar os loteamentos já implantados, bem como orientar os novos empreendimentos. De acordo com Santos “o grande problema é que a maioria dos empreendimentos já estão implantados, porém a gente tenta resolver.

Discutimos com eles (técnicos e representantes das associações) convencendo-os a mudar o projeto e a incluir as áreas que estavam faltando.⁹ Com este procedimento a comissão conseguiu regularizar vários empreendimentos. A reativação da Comissão criou oportunidades para encontrar soluções novas situações, como veremos no caso da Globo/Nikken.

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

Tabela 01: Padrão – unidades por segmento						
Segmento	Tipologia					
	Horizontal		Vertical		Total	
	<i>Nº de famílias</i>	<i>%</i>	<i>Nº de famílias</i>	<i>%</i>	<i>Nº de famílias</i>	<i>%</i>
Poder Público	1.195	92,28	100	7,72	1.295	16,17
Associações	3.675	94,56	200	5,44	3.675	45,89
Iniciativa privada	142	9,23	1.396	90,77	1.538	19,2
Parceria	-	-	1.500	100	1.500	100
Total	5012	60,09	3196	39,91	8008	100

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

2.1 - SANKO construindo um modelo de gestão.

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

Como os proprietários não conseguiam realizar seu empreendimento e os movimentos demandavam por áreas para a implantação de projetos habitacionais, a idéia predominante no início dos anos 90 era que a prefeitura desapropriasse a área e realizasse um empreendimento de Habitação de Interesse Social – HIS, para atender a demanda de aluguel, desadensar as favelas e aos moradores de áreas de risco. De acordo com a cultura era o que se esperava, tanto que em 1993, o

⁹ Entrevista citada.

movimento apontou aquela na reunião setorial do Orçamento Participativo para ser desapropriada. Os proprietários da empresa também viam na desapropriação amigável a única forma de recuperar seu capital. No entanto, conforme destaca Mourad apesar da prefeitura necessitar da área para atender a sua demanda de área de risco, ela não poderia dispor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) ¹⁰ valor avaliado do terreno, pois teria que interromper várias ações do programa de urbanização de favelas. (Mourad, 2000). O impasse se dava porque os movimentos não conseguiam conversar com os proprietários da área e nem com os seus representantes para negociar. O proprietário só aceitava negociar com a prefeitura e desde que a desapropriação correspondesse ao total da área. A necessidade de resolver este impasse fez com que as partes negociassem. A prefeitura percebeu que teria que promover o diálogo entre as partes, deste processo de negociação foi se consolidando as bases de um modelo de gestão. De acordo com Mourad *“depois de um longo processo de concertação, extremamente tenso entre os movimentos de luta por habitação, o proprietário e a prefeitura, foi acordado que o movimento compraria 50% da área e a prefeitura os outros 50%”* (Mourad, 2000:99). A negociação envolveu além - dos técnicos da prefeitura, lideranças dos movimentos e os proprietários -, agentes do mercado imobiliário, advogados representantes dos movimentos, entre outros. A idéia de que esta primeira grande negociação não se transformasse em mais uma favela, levou os movimentos e prefeitura discutirem o tipo de empreendimento que seria implantado no local, e como seria financiado. Este processo de negociação criou referências e parâmetros para que outras negociações fossem realizadas. A negociação da área da SANKO envolveu três movimentos de moradia da cidade, além da articulação e organização de uma associação dos funcionários públicos e a demanda de área de risco da favela Almiro Senna Ramos.

O projeto da área da SANKO envolveu 1.800 famílias, em três projetos diferenciados financiados pela CDHU. A negociação da SANKO indicou viabilizou a comercialização de outras áreas, os movimentos e os agentes do mercado imobiliário perceberam que era possível construir alternativas à forma de produção do espaço na cidade. No entanto, o modelo não foi seguido por outros empreendimentos, isto aconteceu, principalmente, por dois fatores. O primeiro se relaciona à dificuldade da associação, e até mesmo o poder público local conseguir financiamento para a implantação de unidades habitacionais para a baixa renda. O segundo diz respeito à necessidade econômica das famílias, aquelas que adquiriram o terreno tem a necessidade de mudar para a área o mais breve possível. Com a dificuldade de conseguir um financiamento para empreender, elas começam autoconstruir, o único financiamento que elas conseguem é o de material de construção pela Caixa Econômica Federal – CEF.

Em relação às pretensões da empresa SANKO, a prefeitura conseguiu que ela adquirisse e se instalasse num terreno próximo a rodovia dos Imigrantes. Numa localização melhor do ponto de vista do escoamento da mercadoria, contribuindo para a diminuição de tráfego pesado no centro da

¹⁰ Este valor correspondia a aproximadamente a 50% do orçamento da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

cidade. Quem mais ganhou com este processo de concertação foi a própria cidade que conseguiu atender a demanda por moradia, manter a empresa na cidade induzindo a sua instalação num local mais apropriado. Na prática, o que aconteceu foi um exercício de gestão democrática do espaço urbano.

Quadro 1 – Projeto SANKO – agentes envolvidos, demanda e participação.			
Agentes	Famílias	Forma de Participação	Programa
Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste	500	Terra	Mutirão
Associação dos Sem Tetos do Taboão	500	Terra	Empreitada Global
Associação Nossa Luta Nossa Terra	500	Terra	Empreitada Global
Associação dos Funcionários na luta por Habitação	100	Terra	Empreitada Global
Almiro Senna Ramos	220	Demanda de área de risco da prefeitura	Pré-moldado

A prefeitura entrou com parte da terra e com a infra-estrutura e o CDHU com o financiamento de 1.500 unidades.
Fonte: Mourad 2000

3 - Sem gestão novas crises e conflitos habitacionais na cidade?

Em 1997 o município desarticulou o modelo de gestão que estava sendo implementado com a Comissão das AEIS. Sem uma instância para gerir e mediar os conflitos, surgem os problemas e os confrontos. O primeiro tipo de problema que surge, está relacionado ao mercado imobiliário e de como ele se apropriou do instrumento. Sem a intermediação do poder público os preços dos imóveis dispararam o que onera e dificulta o acesso da população mais pobre, isto faz com que somente parte da demanda tenha acesso a estas áreas.¹¹ O segundo tipo se refere aos movimentos que não se adaptam a nova realidade e entram no jogo do mercado, disputando a compra indiscriminada das áreas. O movimento entra no jogo do mercado da Zona Oeste liderado por Manoel Boni adquiriu 13 áreas.

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

Os confrontos se relacionam com a volta dos conflitos de disputa pela terra na cidade. No início do ano de 1998 os movimentos de luta por moradia ocupam áreas de AEIS-1 para pressionar os

¹¹ Sobre a questão das AEIS e a valorização do mercado imobiliário em Diadema ver o trabalho de Hereda, Klink, Nagai e Baltrusis (1998) e Mourad (2000).

proprietários das terras a negociar. Revivendo assim o conflito da disputa pela terra na cidade. Das ocupações deste período escolhemos o caso da área Vinicius de Moraes – Mazzaferro para destacar como a falta de gestão, ou a gestão mal feita pode causar mais problemas para o espaço urbano.

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

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

A gestão que assumiu o governo em 1997 não se preocupou em manter um canal para que o movimento pudesse negociar com os proprietários de terras. Apesar de que algumas áreas terem sido negociadas neste 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 estas áreas com o intuito de forçar os proprietários a negociar. Das cinco áreas ocupadas pelo movimento em janeiro de 1998, quatro delas eram AEIS-1 (Pau do Café, Vinicius de Moraes, Jardim Arco-Iris e Fundiben) e apenas uma o estacionamento da Krones no bairro de Piraporinha não estava demarcada como Área de Interesse Social. Em entrevista ao jornal Diadema Jornal de 20 de Janeiro de 1998, o então Secretário de Habitação do Município o engenheiro Arthur Reis disse que “*Diadema está virando uma grande imobiliária*”, sem considerar que a maior parte destas áreas estava demarcada como de interesse social.

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

A área da Vinicius de Moraes faz divisa com a Mazzaferro, primeiro foi ocupada pelo movimento de moradia e depois comercializada e empreendido um projeto AEIS-1. A área da Vinicius de Mores se transformou num empreendimento totalmente irregular onde em uma parte do loteamento a parcela ideal de lote possui 25m² e as áreas institucionais estão totalmente ocupadas. Como o entorno abriga vários empreendimentos de AEIS-1 e ocupações de AEIS-1 com grandes adensamentos, existia, de acordo com Reali “*uma necessidade premente de garantir uma área para livre para ser implantado um equipamento público. Exatamente para garantir o acesso do morador não só a habitação, mas aos serviços de saúde, de educação, ou seja, um processo de inclusão que não é só você ter um pedaço de terra para mora, mas ter um pedaço de cidade para viver*”.¹²

¹² Entrevista citada.

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

O que aconteceu na Vinicius de Moraes foi exatamente o contrario do que deveria ser uma AEIS-1 (uma área com urbanização e provisão de lotes), a área se transformou num local sem possibilidades de implantar infra-estrutura e de difícil regularização. Esta situação pode ser explicada pela descontinuidade da política como destaca o deputado estadual Mario Reali ao comentar este caso, segundo ele houve esta distorção *“porque nós tivemos a interrupção do governo que tinha um compromisso com este projeto, com um governo que não tinha o mesmo compromisso. Ou seja, a lei tem que ser uma conquista social e uma resposta do estado e do legislativo para estas conquistas sociais, mas ela tem que ser utilizada, independente de quem esteja à frente do estado, do executivo e do legislativo”*.¹³ Mas só isto não basta para explicar é preciso criar canais de participação para controlar e fiscalizar a ação dos agentes produtores da cidade.

3.2 - Globo e a Nikken reencontrando o caminho.

A partir de 2001 a nova gestão da prefeitura se preocupou em agilizar o processo de aprovação dos empreendimentos, para isto reativou a Comissão das AEIS no intuito de apreciar os projetos de AEIS-1 que estavam parados e começou a discutir com os movimentos e assessorias técnicas os encaminhamentos necessários para a aprovação dos empreendimentos. Além das aprovações a comissão mediu negociações como, por exemplo, o caso que envolveu a área da Globo uma AEIS-1 onde estava sendo implementado um loteamento de classe média e da Nikken sede de uma indústria, A maior parte da área é formada por um parque oriental com nascente e lago.

A área da Globo foi incluída na revisão do plano diretor de 1998, e em 2000 a Cooperativa de Habitação Popular entrou com um processo na prefeitura para a realização de um empreendimento de HIS. Porém, na realidade o projeto de loteamento apresentado não atendia as famílias de baixa renda do município e estava em desacordo com a lei municipal em relação à área verde e institucional a ser doada para o poder público. O empreendimento foi denunciado no Ministério Público como loteamento clandestino e teve suas obras de terraplanagem embargada. É interessante destacar que o loteamento foi embargado, não por não estar em cumprimento com a legislação das AEIS, mas por não estar de acordo com a legislação de loteamento e parcelamento.

¹³ Entrevista citada.

A este respeito Lacerda destaca que existe uma preocupação muito grande em fiscalizar o movimento e *“muita coisa passa batida”*. É interessante notar que o esforço do Ministério Público para fazer cumprir as leis de proteção ambiental, e que devem realmente ser cumpridas. Porém quando se trata da questão da habitação de interesse social não se vê este empenho. Tanto é que em Diadema alguns empreendimentos foram realizados em áreas demarcadas como AEIS-1 - Armando Pinelli, a própria Globo -, e o Ministério Público jamais se manifestou. Em todo o processo de ocupação ocorrido no início de 1998 as áreas ocupadas e demarcadas como AEIS-1 na se considerou a função social que estas áreas deveriam cumprir. Talvez seja necessário colocar na pauta esta discussão.

Para Reali o que aconteceu no caso da área da Globo foi uma demonstração *“clara da apropriação do mercado imobiliário das áreas de AEIS-1, (...) reproduzindo a relação típica de mercado, que é a relação de exclusão de uma parcela da população. Que é exatamente o contrário do conceito de origem da AEIS-1 que é o de inclusão social e de garantir no mapa da cidade áreas para a população que esta excluída do mercado”*.¹⁴ Esta distorção aconteceu, de acordo com Reali, porque o estado (no caso a prefeitura) se omitiu de seu papel de gestor, não existia um sistema de gestão. A prefeitura só interveio depois que o projeto já estava sendo implementado. De acordo com Lacerda na *área da Globo*, *“a prefeitura acertou logo que assumiu, aceitou estar entrando com processo no Ministério Público, para forçar, que realmente, a cooperativa que negociou a área, realmente fizesse cumprir com o papel social da área – que é o de atender a demanda por moradia de baixa renda”*.¹⁵

A área da Nikken foi adquirida pela Associação Pró-Moradia Liberdade diretamente com o proprietário. Situada no bairro do Taboão, um bairro com alta densidade populacional e carente de áreas verdes e de espaço de lazer, a área é uma verdadeira ilha. De acordo com o relatório da Comissão das AEIS *“a proposta apresentada pela associação para implantação do loteamento não levou em consideração a faixa não edificante de APP referente ao córrego e nascente existente na área, o que inviabilizava a instalação do empreendimento em quase sua totalidade”* (PMD,2003:62). De acordo com Lacerda o movimento sabia que lá naquela área tinha uma nascente, mas *“o que a gente não sabia é que a área era de preservação ambiental, acho que isto foi um erro (...) quando começamos a pagar a área e entramos com processo de aprovação na prefeitura e aí veio um monte de empecilho, e aí as coisas foram ficando mais claras, a gente viu que faltou assessoria e faltou informação”*.¹⁶

Para resolver o problema dos dois empreendimentos a Comissão das AEIS-1 sugeriu que houvesse uma permuta entre a área que a Cooperativa Habitacional Popular (área da Globo) deveria doar para a prefeitura e a área da Niken da Associação Pró-Moradia Liberdade. Esta troca de área foi importante para a qualidade do espaço urbano. No entanto, Lacerda destaca que para a associação não foi tão vantajoso. O movimento atenderia no local *“120 famílias, porém tivemos que diminuir este*

¹⁴ Entrevista citada.

¹⁵ Entrevista citada.

¹⁶ Entrevista citada.

*número para 78. Tivemos que (re)negociar com o proprietário da área a questão de que não ia ser mais lá, renegociamos todo o contrato de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) abaixou para R\$ 470.000,00 (quatrocentos e setenta mil reais). E tivemos que fazer um esforço para cumprir, e por não termos tido a orientação certa, nos erramos de comprar uma área com nascente e pagamos pelo nosso erro”.*¹⁷

Neste caso a intervenção do estado (a prefeitura e o Ministério Público) garantiu que a área da Globo cumprisse a sua função social da propriedade no sentido da AEIS-1, isto é garantindo o acesso de um movimento excluído do mercado imobiliário. A área da Niken também cumpriu uma função social que é a de proporcionar espaço de lazer para um bairro carente deste tipo de serviço. A prefeitura não se preocupou apenas em cumprir a legislação, mas em reunir os agentes envolvidos propor alternativas a situação encontrar a melhor solução para o conflito. Foi mais um exercício de gestão democrática.

A experiência da Comissão das AEIS contribuiu para que na revisão do plano diretor de 2000, fosse proposto um sistema de gestão descentralizado. Apesar de aprovado no plano este sistema não foi implantado.

4 - AEIS-1 os avanços e os constrangimentos.

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

Os principais limites do instrumento se relacionam à falta de políticas integradas dentro da própria estrutura municipal. Muitas vezes o instrumento e as questões relacionadas a ele são tratadas somente pela habitação, pelo desenvolvimento urbano ou pela regularização fundiária. A gestão é apontada pelos agentes como a principal ferramenta para garantir a aplicação do instrumento das AEIS, bem como para o planejamento da cidade. Para Reali gestão é você *“monitorar através de critérios estabelecidos pela lei. (ter um monitoramento) da qualidade de vida, do processo de ocupação e da transformação da cidade”.*¹⁸ No entanto este monitoramento não deve engessar o desenvolvimento da cidade um sistema de gestão participativo esta atendo as transformações do espaço urbano que se dá pela evolução do processo de expansão urbana ou de adensamento ou de esvaziamento da

¹⁷ Entrevista citada.

¹⁸ Entrevista citada.

cidade. Este monitoramento para Reali deve existir no sentido de garantir o “o acesso de todos a cidade. Eu acho que este é o principal objetivo de quem pensa numa sociedade melhor e mais justa com liberdade para todos. E que ela tenha o seu papel produtivo, o seu papel de potencializar o desenvolvimento, de garantir a infra-estrutura para gerar esse desenvolvimento, porque desenvolvimento é geração de renda e geração de renda é geração de riqueza e a riqueza tem que ser distribuída por todos, por isso é que tem que ser garantir o acesso de todos a cidade”.¹⁹

A questão regional e a falta de políticas setoriais – regional; estadual e federal – voltadas à ampliação do mercado imobiliário e produção de provisão para a baixa renda são elementos constrangedores para a plena aplicação do instrumento na cidade. Maricato destaca que apesar de 6 das metrópoles brasileiras abrigarem mais de 50 milhões de pessoas e que 80% da população favelada reside em 9 metrópoles não existe no Brasil “nenhuma política institucional para as metrópoles. Ela fica ao critério do voluntarismo dos diversos municípios se organizarem, ou não, para resolver problemas comuns, ou problemas criados por todos mas que acabam afetando alguns”. (Maricato, 2001:78). No caso da produção e oferta de provisão habitacional nos municípios da região estivesse articulada a uma política integrada a um plano de desenvolvimento da região com instrumentos de combate à exclusão territorial - similares e complementares -, o estoque de terras seria maior, e o estado poderia usar esta reserva de terras para controlar o preço por m² dos terrenos. Porém, as articulações neste sentido ainda são poucas e voluntaristas como destacou a professora Maricato. O debate sobre as regiões metropolitanas e seus limites talvez seja o mais importante para se conseguir implementar uma política integrada e universal, para se aprofundar neste debate vale ler os trabalhos de Villaça (1998) onde ele demonstra como a segregação se desenvolveu em seis metrópoles; de Queiroz Ribeiro (org.) (2000) com trabalhos de vários autores que tratam de compreender as transformações das metrópoles, entre outros. No caso da sub-região do ABC vale ressaltar que o Consórcio Intermunicipal e a Câmara Regional têm conseguido pautar algumas destas demandas. De acordo com Lacerda “nós conseguimos, junto com as prefeituras (que fazem parte do Consórcio Intermunicipal) fazer um plano regional de habitação, para ser apresentado para o CDHU”. Deste plano regional algumas unidades estão em processo de construção em Diadema: Rufino (300 unidades); Fundiben (320 unidades), e outras como na Casagrande serão construídas mais 300.

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

¹⁹ Entrevista citada.

Quadro 2 AEIS -1 Avaliação	
Aspectos positivos	Aspectos Negativos
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aumento da oferta de moradia para a população de baixa renda na cidade. Entre 1994 e 2000 foram produzidas 8.000 unidades habitacionais ➤ Aumento da oferta de empregos e da circulação de mercadorias decorrentes dos novos 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 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apropriação de parte dos benefícios do instrumento pelo mercado imobiliário – sem atender a demanda de baixa renda ➤ Produção do espaço urbano com baixa qualidade ambiental em unidades auto construídas. ➤ Não resolveu o problema habitacional da cidade e esgotou o estoque de terras desocupadas.
<p>Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema Revisão do plano diretor – material de apoio às oficinas de agentes de planejamento 2001.</p>	

Referências Bibliográficas:

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

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

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

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

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

Pasternak, S. « *Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de Pesquisas e Políticas* ». Cadernos de Pesquisa do LAP n. 18, FAU-USP, São Paulo, 1997.

Reis, M. A & Liso, C. H. (1998) “*A Concessão de Direito Real de Uso na regularização fundiária*” in Fernandes, E. “*Direito Urbanístico*”. Del Rey, Belo Horizonte, MG.

Spertini, S.S & Denaldi, R. (2000) “*As possibilidades efetivas de regularização fundiária em núcleos de favelas*” in Seminário Internacional de Gestão Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, POLIS e Lincoln Institute of Land Policy. Campinas, SP.

Tsukumo, I. T. L (2002) “*Produção de habitação em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). O caso do município de Diadema – SP*” Trabalho final de graduação apresentado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo – SP.

Maricato, E. (2001) “*Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*” Ed. Vozes Petrópolis – RJ.