



A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade

Mário Reali e Sérgio Alli

Este texto pretende mostrar a relevância e as repercussões do Estatuto da Cidade na gestão local da política de desenvolvimento urbano no Brasil, sob a perspectiva do município. Se a Constituição de 1988 representou um primeiro passo importante na definição da função social da cidade e da terra urbana, o Estatuto representou a conclusão de um percurso de luta e mobilização pela democratização da gestão das cidades e de seus territórios. Para tanto, o Estatuto buscou dar efetividade aos instrumentos de que os municípios dispõem para implantar uma política de desenvolvimento urbano sustentável e capaz de corrigir as graves injustiças que marcaram a ocupação de suas áreas urbanas.

A longa e tortuosa tramitação do Estatuto da Cidade, no Congresso Nacional, trouxe, ao menos, a possibilidade de que os instrumentos que ele veio regulamentar em 2001 fossem experimentados e desenvolvidos, ao longo da década de 1990, em algumas cidades brasileiras — como Recife, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro e Porto Alegre, entre outras. Foram cidades em que, a partir da norma constitucional, a mobilização social e a vontade política dos governos locais se somaram para alargar os limites da reforma urbana. Esses municípios participaram mais de perto da construção do Estatuto da Cidade e por isso mesmo estavam entre aqueles mais preparados a utilizar seus instrumentos.

Acreditamos que a reconstituição desse processo histórico em uma cidade específica pode iluminar a importância do Estatuto da Cidade, demonstrando sua necessidade e como sua aplicação trouxe novos desafios para os gestores e para os movimentos sociais. A cidade de Diadema, que tomamos como referência neste texto, é um exemplo condensado do processo de crescimento desordenado que caracterizou as cidades das regiões metropolitanas brasileiras nas últimas cinco décadas.

Em março de 1964, instalou-se no Brasil uma ditadura militar. Ela veio interromper um período de grande mobilização social pelas reformas de base, que já então pautavam a necessidade de uma reforma urbana. O Brasil foi então submetido a uma política econômica desenvolvimentista e concentradora de renda e riqueza. A forte industrialização foi acompanhada de arrocho salarial e repressão às atividades políticas e sindicais.



O planejamento urbano dos governos militares, de viés tecnocrático e autoritário, mostrou-se ineficaz para dar conta das demandas geradas nas cidades pela política econômica desenvolvimentista. Rapidamente, a maior parte da população migrou do campo, principalmente para as metrópoles. Hoje, cerca de 80% dos brasileiros vivem nos espaços urbanos. As cidades se desenvolveram expandindo seus limites para as periferias, seja pela alternativa de construção dos grandes conjuntos habitacionais distantes dos centros, seja pela ocupação de loteamentos clandestinos com unidades autoconstruídas pelos moradores, seja pela ocupação por favelas de áreas livres ou frestas da cidade legal. Todas essas alternativas possibilitaram a criação de vazios urbanos, objeto de especulação imobiliária. A expansão periférica demandava a ampliação dos serviços que, por sua vez, demandavam investimentos públicos que no final acabavam sendo apropriados pelo capital imobiliário por meio da valorização dos vazios. As famílias de renda mais baixa, sem possibilidade de acesso ao espaço urbano legal, ficavam segregadas em favelas, núcleos de habitações precárias distantes dos centros e dos serviços urbanos, verdadeiros territórios de exclusão. E o poder público se torna refém ou parceiro deste círculo vicioso. Em tal conjuntura, a política de transporte público passa a ser determinante para garantir o acesso à cidade, os deslocamentos casa-trabalho se multiplicam e as distâncias aumentam.

Diadema, 50 anos

Diadema tem 50 anos de vida como município autônomo e viveu um crescimento vertiginoso em suas três primeiras décadas de existência. A cidade tinha 12 mil habitantes em 1960, 79 mil em 1970, 228 mil em 1980 e 300 mil em 1990. Localizada na Região Metropolitana de São Paulo, entre as cidades de São Paulo e São Bernardo do Campo, principal polo da indústria automobilística brasileira, Diadema teve a maior parte de sua população formada por famílias de trabalhadores migrantes pouco qualificados, que conviviam com uma situação de baixos salários e alta rotatividade. Vieram em busca dos empregos oferecidos pelas indústrias da região e fixaram-se na cidade por encontrarem nela terrenos baratos e acessíveis, porém desprovidos de qualquer infraestrutura urbana.



Atualmente, Diadema tem 386.779 habitantes (IBGE, 2007). Com um território de 30,7 km², sendo 7 km² em área de proteção de mananciais, Diadema é a cidade com a segunda maior densidade demográfica do Brasil e a maior do Estado de São Paulo, com 12.600 habitantes/km². Estima-se que 13,3% das famílias vivam em situação de pobreza, com renda *per capita* de zero até meio salário-mínimo, o que corresponde a cerca de 14 mil famílias ou 60 mil habitantes. Os núcleos habitacionais e favelas somam 207 áreas, abrangendo 4,62% do território da cidade e cerca de 25% da população, quase 100 mil pessoas. Desse total, 161 estão totalmente urbanizados, 32 encontram-se em urbanização, seis já receberam intervenções específicas e oito estão localizados em áreas de risco, necessitando de remoção.

Nos anos 1960 e 1970, a cidade viu suas chácaras serem progressivamente substituídas por loteamentos populares e por ocupações de terrenos públicos e particulares que deram origem a grande quantidade de favelas. Também foram se instalando muitos galpões industriais, estimulados por isenções de tributos e outros benefícios oferecidos pela Prefeitura.

No início da década de 1980, caracterizada como cidade-dormitório, Diadema oferecia condições extremamente precárias para a maioria de seus moradores. Somente 22% da malha viária era urbanizada. O restante das ruas não tinha drenagem, pavimentação nem redes de água e esgoto. Cerca de 30% da população morava em favelas, ocupando 3,5% da superfície da cidade, totalmente abandonadas pelo poder público. Os serviços de educação, saúde, cultura e lazer praticamente não existiam. A mortalidade infantil era uma das maiores do Brasil, chegando, em 1980, a 83 crianças por 1.000 nascidas vivas.

O primeiro Plano Diretor de Diadema, de 1973, praticamente desconhecia a existência das favelas e da “cidade ilegal”. Entretanto, a partir da metade da década de 1970, a voz dos excluídos começou a se fazer ouvir. Começaram a se articular no País movimentos populares reivindicatórios. Na região, o movimento metalúrgico promove greves que repercutem internacionalmente e assiste ao surgimento do líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva, que se tornaria presidente do Brasil em 2002. Em torno da questão urbana, articulam-se diversos movimentos que reivindicam habitação, regularização dos loteamentos clandestinos e infraestrutura nas favelas. Em Diadema, os movimentos de luta pela moradia alcançam elevado grau de organização e mobilização, promovendo inclusive diversas invasões de terrenos vazios, transformados — em pouco tempo — em loteamentos informais.





Já como reflexo de reivindicações dos movimentos sociais, o Governo Federal, presidido pelo general João Figueiredo, promulga, em 1979, a Lei 6.766, que regulamenta o parcelamento do solo e tipifica como crime a promoção de loteamentos irregulares. Essa legislação estabelece a destinação obrigatória nos loteamentos de áreas de uso público, e determina como área mínima dos terrenos a medida de 125 m². Entretanto, apesar de abrir exceção para os parcelamentos em que se configurasse a destinação de interesse social, essa lei acabou lançando na clandestinidade grande parte das áreas ocupadas pela população de menor renda, aprofundando sua exclusão social. Em 1982, Diadema elege o primeiro prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT) no País. O partido, fundado dois anos antes, tinha como parte expressiva de sua base social os movimentos populares, inclusive os movimentos por moradia. A partir daí, o partido permaneceu à frente da administração municipal de Diadema, no período de 1983-1996 e liderou transformações profundas na cidade, reconhecendo a realidade das favelas e loteamentos irregulares e atuando fortemente sobre ela, com base em uma política de desenvolvimento urbano abrangente, que priorizou a destinação de recursos para as áreas mais carentes e a promoção da participação popular.

A Prefeitura direcionou seus investimentos nesse período para a infraestrutura urbana: pavimentação e iluminação do sistema viário, drenagem de águas pluviais e córregos, saneamento, além da construção de uma rede de equipamentos nas áreas da saúde, educação, cultura e esportes, voltados para os segmentos de baixa renda. Sem dispor de propriedades suficientes, o poder público recorreu ao dispositivo legal das desapropriações, principalmente para obter áreas para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários. As associações de bairros e movimentos por moradia, por sua vez, mantiveram sua mobilização, reivindicando intervenções nas favelas para atendimento dos serviços básicos e também a concessão de terrenos públicos para implantação de novas habitações.

Em 1985, foi aprovada pela Câmara Municipal de Diadema a lei que possibilitou a Concessão do Direito Real de Uso da Terra, beneficiando por 90 anos os moradores de favelas e núcleos habitacionais construídos em áreas públicas. As intervenções nesses locais iniciavam pela delimitação dos lotes e a abertura de ruas e vielas para viabilizar a implantação da infraestrutura. Na urbanização de favelas, a opção do governo municipal frente à escassez de recursos foi a de espalhar os investimentos, promovendo melhorias gradativas no maior número possível de núcleos de favelas, em vez de realizar projetos completos em poucos locais.

O orçamento da habitação cresceu, progressivamente, de 2,3% do total de receitas municipais em 1983 para 5,6% em 1995. Favorecida por esses investimentos continuados, a cidade passou a atrair mais intensamente um grande número de pequenas e médias indústrias, boa parte delas fornecedoras das grandes montadoras automobilísticas instaladas nos municípios vizinhos. O perfil da cidade alterou-se e em seu território limitado passaram a conviver, muitas vezes entremeadas, as áreas residenciais e as áreas industriais. De forma crescente, os setores do comércio e de serviços também foram ocupando espaços na cidade, especialmente na região central. Esse processo, porém, gerou um ciclo de supervalorização dos imóveis da cidade, o que criou novo obstáculo para o enfrentamento da questão habitacional.

A Constituição de 1988

A redemocratização do País, durante a década de 1980, culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reforçou o papel do município como gestor da política de desenvolvimento urbano e estabeleceu a função social da cidade e da propriedade urbana, mas deixou em aberto a regulamentação desses direitos.

Da mesma maneira, ficaram sem regulamentação específica os instrumentos fundamentais para a execução dessa política indicados na Constituição: o Plano Diretor, o parcelamento e edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, a subsequente desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, o usucapião especial urbano e a concessão de uso.

Por outro lado, o fortalecimento do município na gestão da política de desenvolvimento urbano promovido pelo texto constitucional foi bastante relevante porque traduziu o reconhecimento institucional de que é no âmbito da cidade que emergem os conflitos urbanos e as demandas por terra e moradia, que concentram na Prefeitura o foco de suas reivindicações. Também é a cidade que proporciona a interlocução direta de todos os atores envolvidos na disputa pelo solo urbano, possibilitando à administração local exercer um papel de mediação e promover a elaboração do Plano Diretor e sua gestão por meio de processos participativos.

Houve um novo avanço simbólico importante no início de 2000, quando uma Emenda Constitucional incluiu a moradia entre os Direitos Sociais, equiparando-a à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados. A incorporação do direito à moradia e dos princípios da política de desenvolvimento urbano na Constituição significou, em Diadema, um impulso decisivo para novas ações de qualificação e ordenamento do território da cidade. O governo municipal tomou iniciativas buscando criar instrumentos de gestão da política urbana a partir das referências do texto constitucional. Para tanto, teve de enfrentar a oposição de setores conservadores e patrimonialistas, contrários a uma política urbana inclusiva, que argumentavam que a ausência de regulamentação tornava inconstitucionais as iniciativas do município nesse sentido.

Diadema avançou na estruturação de sua política de desenvolvimento urbano, sempre utilizando diversas formas de participação popular. Em 1991 foi criado o Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social (Fumapis), com recursos do orçamento municipal, cogerido por um conselho constituído por onze membros: cinco representantes do Poder Executivo, um representante do Poder Legislativo e cinco representantes da população, eleitos pelo voto direto nas diferentes regiões da cidade. Em 1993, foi realizado o I Encontro de Habitação de Diadema, em que os moradores e suas associações discutiram as bases da política municipal, destacando a questão fundiária como a mais importante naquele momento.

Durante todo ano de 1993 foram realizadas, na cidade, reuniões e debate sobre a proposta do governo municipal de um novo Plano Diretor, reunindo diferentes segmentos sociais, entre os quais, empresários, sindicalistas e movimentos populares. Foi decisivo o papel desempenhado pelos movimentos sociais de luta por moradia nesse processo. Eles apoiaram a proposta da Prefeitura de adoção dos instrumentos de democratização do acesso a terra e realizaram diversas mobilizações reunindo centenas de pessoas para pressionar a Câmara Municipal a colocar em pauta e aprovar o Plano.



O Plano Diretor de 1994 e a criação das AEIS

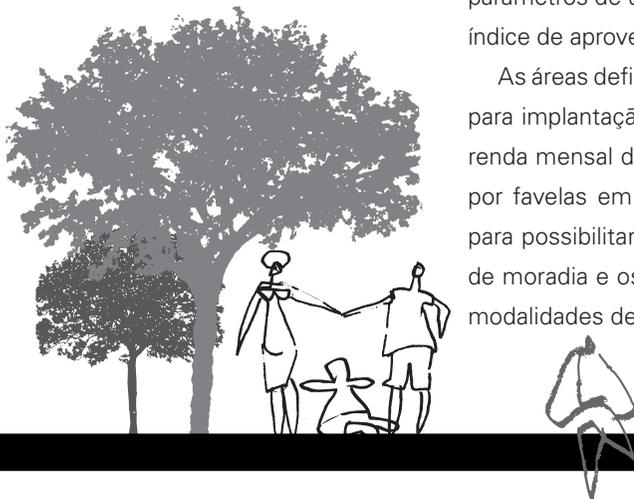
Promulgado em janeiro de 1994, o novo Plano Diretor incorporou instrumentos urbanísticos voltados para a garantia da função social da cidade. Dessa maneira, puderam ser desenvolvidas em Diadema experiências que serviram de laboratório e referência para a consolidação de um arsenal de instrumentos para efetivar a reforma urbana no País.

O Plano Diretor definiu como seus objetivos “realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes”. A grande inovação do Plano Diretor foi a criação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), instrumento que no Estatuto da Cidade seria chamado de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Além das AEIS, o Plano Diretor também incorporou instrumentos como o parcelamento e a edificação compulsórios, a operação urbana e o consórcio imobiliário, por meio do qual os proprietários poderiam fazer parcerias com a Prefeitura para viabilizar a urbanização de seus loteamentos. Esses mecanismos, porém, praticamente não foram utilizados, fazendo das AEIS o instrumento mais compreendido e apropriado pelos movimentos sociais.

Juntamente com as AEIS, o Plano Diretor também criou as Áreas Especiais de Preservação Ambiental (AP) visando compatibilizar o uso de áreas livres para o atendimento da demanda habitacional para as famílias de baixa renda e preservar as áreas ambientalmente relevantes.

Duas modalidades de AEIS foram criadas pelo Plano Diretor: as AEIS-1, compostas por áreas vazias destinadas à produção de novos núcleos habitacionais e representando 2,8% do território do município (870 mil m²); e as AEIS-2, relativas às áreas que já estavam ocupadas por favelas e que correspondiam a 3,5% do território (1,07 km²), onde viviam cerca de 25% dos moradores de Diadema. Regidas por normas mais flexíveis de uso e ocupação do solo, as AEIS possibilitavam a regularização das áreas ocupadas e a otimização do uso da terra e da infraestrutura nos novos empreendimentos. As AEIS-1 tinham como parâmetros de uso do solo o lote mínimo de 42 m², testada mínima do lote de 3,5 metros, índice de aproveitamento igual a três vezes a área do terreno e taxa de ocupação de 80%.

As áreas definidas como AEIS-1 formaram um estoque de terras de propriedade privada para implantação prioritária de habitações de interesse social, destinadas a famílias com renda mensal de até dez salários-mínimos. As AEIS-2 transformaram terrenos ocupados por favelas em áreas de interesse social, adotando padrões urbanísticos diferenciados para possibilitar a urbanização e favorecendo a manutenção das famílias nos seus locais de moradia e os investimentos na melhoria de sua qualidade de vida. Somadas, as duas modalidades de AEIS abrangiam 1,9 km².



A intenção da Prefeitura de colocar em prática outros instrumentos constitucionais de gestão da política urbana, além das AEIS, como a utilização compulsória e do IPTU progressivo, foi barrada por decisões do Poder Judiciário em ações movidas por proprietários e investidores imobiliários. De modo geral, elas confirmaram o entendimento de que esses instrumentos exigiam uma regulamentação prévia, por meio de lei específica, para serem executados. Até mesmo a criação das AEIS, que admitia o lote menor que os 125 m² exigidos pela Lei 6.766, também foi questionada judicialmente. Em alguns casos, os proprietários pediram indenizações alegando que a mudança de destinação de sua terra foi uma “desapropriação indireta” por parte da Prefeitura. O posicionamento da Justiça favorável a essas ações tornou ainda mais premente a aprovação do Estatuto da Cidade.

Após o Plano Diretor, a Câmara Municipal também discutiu e aprovou uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo e um Código de Obras e Edificações com normas edilícias menos restritivas que as anteriores e adequadas às propostas do Plano Diretor.

Em 1996, ao final do período de três governos sucessivos sob o mesmo partido, Diadema tinha mudado significativamente. A malha viária estava quase que totalmente pavimentada. Os serviços urbanos de iluminação pública, água e coleta de lixo passaram a cobrir praticamente todo o território do município, cerca de 90% das famílias que moravam em favelas tinham recebido algum atendimento da Prefeitura e cerca de 40% da população residente em áreas públicas ocupadas tinha recebido a Concessão do Direito Real de Uso por 90 anos. Dezenas de equipamentos públicos foram construídos, compondo uma rede de 41 escolas municipais, 10 centros culturais, 12 bibliotecas municipais, 15 Unidades Básicas de Saúde e 2 Hospitais Municipais. Diadema deixou de ser cidade-dormitório e perto de 60% dos trabalhadores moradores de Diadema já exerciam sua profissão no próprio município.

Do total de 192 favelas e núcleos habitacionais, mais de 90% tinham recebido intervenções e melhorias promovidas pelo poder público. Cerca de 51% deles já estavam urbanizados e 38% estavam em processo de urbanização. Essas intervenções tinham como característica sua abrangência, da infraestrutura à regularização fundiária, passando pelo apoio à autoconstrução. Conseguiram, assim, reinserir os núcleos nas relações com seus bairros e assegurar a todos o acesso aos serviços urbanos.

No final de 1996, as eleições encerraram o primeiro ciclo de três governos seguidos sob a mesma orientação na política de desenvolvimento urbano. O final desse ciclo de 14 anos possibilitou avaliar os resultados alcançados. A primeira evidência foi que, por abranger ações de médio e longo prazo, a continuidade política e administrativa foi muito relevante para assegurar as bases institucionais para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. A criação e a implantação das AEIS foi um exemplo particularmente destacado nesse sentido.



Elas vieram completar outras ações como a Concessão do Direito Real de Uso da Terra por 90 anos (atendendo a cerca de 5 mil famílias até 1996); a urbanização de favelas (que viabilizou o acesso a água, eletricidade, saneamento, pavimentação, transporte e aos serviços públicos); o apoio à autoconstrução (que possibilitou a substituição das moradias precárias por habitações de alvenaria de melhor qualidade), e a numeração oficial das residências, inclusive as localizadas em áreas ainda não regularizadas (em 1995, 48 mil imóveis tiveram sua numeração ordenada, nas 1.005 vias oficiais do município e mais de 50 vias internas de favelas e núcleos habitacionais).

Em Diadema, as ações de urbanização foram realizadas de forma abrangente, ainda que não conclusiva, e atenderam a cidade como um todo, sem criar bolsões diferenciados, viabilizando a melhoria das condições de vida e a permanência dos moradores. Muitas das famílias de Diadema já vieram expulsas de outros lugares, principalmente de São Paulo/SP. A urbanização das favelas, em oposição à sua remoção, revelou-se socialmente adequada, ao permitir a essas famílias usufruir dos benefícios dos investimentos públicos em infraestrutura e dos serviços oferecidos pela rede de equipamentos municipais de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte etc.



A experiência das AEIS

Em seus três primeiros anos de implantação, de 1994 ao final de 1996, as AEIS mostraram-se um instrumento eficaz e adequado, no fundamental, aos seus objetivos de facilitar o acesso a terra pela população de baixa renda.

O Plano Diretor, após readequação promovida em 1996, definia um total de 745 mil m², abrangendo 36 grandes propriedades, como AEIS-1, áreas vazias destinadas à produção de novos núcleos de Habitação de Interesse Social (HIS). Desse total, 415 mil m² (55%) foram adquiridos pela Prefeitura e pelos movimentos de moradia, até o fim de 1996. Outros 55 mil m² (8%) encontravam-se em negociação entre seus proprietários e associações de moradores, e 275 mil m² (37%) permaneciam não negociados. Os terrenos adquiridos foram destinados prioritariamente para famílias que precisavam ser transferidas de áreas de risco de desabamentos ou enchentes ou cuja remoção era necessária para a realização da urbanização em favelas, cujas áreas estavam compreendidas nas AEIS-2.

As aquisições de áreas das AEIS-1 pela Prefeitura e pelos movimentos de moradia foram precedidas de muitas reuniões e negociações e tiveram como critério a exigência de redução do custo dos terrenos em pelo menos 35% do valor de mercado anterior ao Plano Diretor, prazo de pagamento alongado e o estabelecimento de acordos amigáveis com os proprietários, que permitiram a rápida utilização dos terrenos e o início dos processos de financiamento para produção das novas habitações.



Quando as AEIS foram criadas, Diadema já vivia uma situação estrutural de escassez de terrenos vazios. As áreas destinadas a essas AEIS eram, em sua maior parte, caracterizadas anteriormente como zonas de uso industrial ou misto. Desse modo, as AEIS provocaram um rápido aumento da oferta de terrenos para HIS, diminuindo seu preço. Ao mesmo tempo, reduziram a disponibilidade de terrenos industriais, elevando seus valores, assim como aqueles destinados às residências da classe média. É preciso considerar, porém, que esse comportamento do mercado foi influenciado também por outros fatores, como a situação geral da economia, vivendo os anos iniciais de estabilização do Plano Real, e o fato de que naquele momento Diadema atraía um número significativo de novas empresas, aumentando a disputa pelos terrenos industriais.

Entre 1997 e 2000, a Prefeitura de Diadema, sob uma orientação partidária diferente daquela que conduziu a cidade desde 1983, reduziu os investimentos no desenvolvimento urbano. A Secretaria de Habitação foi incorporada pela Secretaria de Obras e os organismos de participação deixaram de funcionar. Uma nova revisão do Plano Diretor, em 1998, foi elaborada exclusivamente por técnicos da Prefeitura. Nesse período, as favelas aumentaram de 192 para 207. Apesar disso, a Prefeitura manteve alguns investimentos na urbanização de favelas e na parceria com associações de moradia em duas áreas de AEIS-1 onde havia projetos de construção de unidades habitacionais.



A partir de 1997, os terrenos das AEIS passaram a se valorizar. Com o crescimento do número de associações de moradia e aquecimento do mercado de compra dessas áreas, seus preços sofreram progressiva elevação. Nesse período, o Brasil passou por uma forte e prolongada crise econômica. Em Diadema, houve uma queda na atividade industrial e no mercado imobiliário voltado para esse segmento e para o mercado formal de moradias na cidade. Então, a negociação de áreas de AEIS passou a ser de grande interesse para o mercado imobiliário, que encontrou meios de se apropriar da valorização progressiva dessas áreas. Como havia um mercado assegurado entre as associações de moradia, que tinham capacidade de articulação para comprar a terra e tornar viáveis os empreendimentos, o mercado imobiliário descobriu oportunidades de ganhos na negociação das glebas e na relação com os movimentos. Esse aquecimento do mercado fez com que se chegasse à situação absurda em que, num determinado momento, as áreas de AEIS passaram a ser mais valorizadas que as áreas que não eram AEIS.

Entretanto, os empreendimentos realizados pelas associações de luta pela moradia nas áreas de AEIS em sua maioria não atenderam plenamente às exigências urbanísticas das leis municipais. Muitas vezes seus projetos não respeitaram os recuos necessários para ventilação e iluminação. Deixaram também de reservar áreas verdes ou promoveram “informalmente” a ocupação delas por famílias de menor renda, que não tinham condições de arcar com os custos de construção das moradias e participar formalmente dos empreendimentos. Como a Prefeitura deixou de acompanhar a ação das associações, a lei de cadastramento dos beneficiários foi muitas vezes desrespeitada, fazendo com que as habitações construídas nas AEIS-1 fossem destinadas a pessoas que não moravam em Diadema ou que estavam numa faixa de renda superior àquela para a qual se destinam as habitações de interesse social.

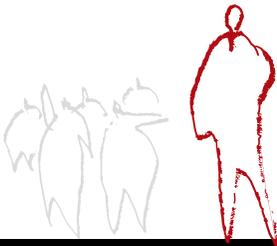
2001, o Estatuto da Cidade

Em 2001, dois fatos marcaram a retomada do processo de reforma urbana em Diadema. No âmbito federal, foi finalmente aprovado, em julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Foi um avanço decisivo, que veio suprir a lacuna de regulamentação dos instrumentos constitucionais, legitimando a atuação das prefeituras. No plano local, a nova administração municipal reconstituiu a equipe de técnicos do governo e investiu na recuperação da política de desenvolvimento urbano, retomando os métodos e instâncias de participação da sociedade na sua formulação e condução.

O advento do Estatuto da Cidade teve o significado simbólico de consolidar a gestão do desenvolvimento urbano e a política habitacional como políticas públicas destinadas a assegurar o direito à cidade e à moradia como direitos universais. O Estatuto da Cidade veio ordenar as intervenções na política urbana no sentido do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, para garantir o direito a cidades sustentáveis. Ao consolidar os meios de exercício coletivo desse direito, representou grande avanço na legislação urbanística, opondo-se à cultura patrimonialista tradicional. Possibilitou, assim, enfrentar a resistência à aplicação dos preceitos previstos na Constituição de 1988, que se utilizava da falta de sua regulamentação e do conservadorismo do Poder Judiciário.

Um conjunto abrangente de diretrizes e instrumentos urbanísticos foi estabelecido no Estatuto da Cidade, articulando a atuação dos três níveis de governo e dando prioridade para a ação do poder público municipal, a partir da elaboração e execução do Plano Diretor por meio de processos participativos. O longo debate a que foi submetido o Estatuto da Cidade dotou seus instrumentos de uma regulamentação consistente, com clareza nos conceitos e nos procedimentos necessários para sua utilização, inclusive sua previsão no Plano Diretor e as diferentes regulamentações no plano municipal. Assim, o Estatuto da Cidade organizou o arsenal de instrumentos disponíveis para as prefeituras, que podem optar por usá-los ou não, conforme a realidade e as necessidades locais, para elaborar em conjunto com a sociedade sua política de desenvolvimento urbano. A premissa fundamental do Estatuto da Cidade é não permitir a criação de vazios urbanos, que historicamente foram objetos de especulação do capital imobiliário e meios de apropriação privada da valorização resultante dos investimentos públicos.

O Estatuto da Cidade fortaleceu o papel do município como regulador do direito de propriedade da terra urbana, minimizando os conflitos e questionamentos jurídicos surgidos em consequência da utilização dos instrumentos urbanísticos pelas prefeituras. Essa regulação pressupõe uma intermediação entre os diferentes atores e agentes políticos presentes na totalidade do território da cidade, como maneira de assegurar a prevalência dos interesses coletivos, rompendo com a cultura patrimonialista que tradicionalmente no Brasil utilizou o poder público e as leis para produzir desigualdade e preservar privilégios e interesses de grupos minoritários abastados. Por isso a gestão participativa é imprescindível para a consecução dos objetivos do Estatuto da Cidade.



Os instrumentos de garantia de acesso a terra e a moradia são bases fundamentais do Estatuto da Cidade, mas sua repercussão é ainda mais ampla, ao buscar viabilizar a apropriação coletiva do território urbano — porque não basta produzir loteamentos e moradias para cumprir a função social da cidade. Uma cidade sustentável precisa também produzir comércio e serviços, indústrias, equipamentos públicos e áreas de lazer e esporte, e criar condições para que toda a população tenha acesso a eles.

Em 2002, com o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a política urbana ganha forte impulso para se consolidar definitivamente como política pública em todo o País. O novo governo criou o Ministério das Cidades — integrando as políticas de desenvolvimento urbano, habitação, mobilidade e saneamento — e instituiu posteriormente a Conferência Nacional das Cidades e o Conselho das Cidades, direcionados para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.



O Plano Diretor de 2002

Enquanto o Estatuto da Cidade era aprovado em Brasília, o governo municipal de Diadema, que assumiu no começo de 2001, retomou a política de desenvolvimento urbano e deu início a um amplo processo de revisão do Plano Diretor. A Secretaria Municipal de Habitação, reorganizada, passou a articular quatro linhas de ação: provisão de unidades habitacionais; urbanização de núcleos habitacionais e favelas; requalificação habitacional em áreas precárias consolidadas; e regularização fundiária. Também em 2001, foi retomado o funcionamento do Conselho do Fumapis, que voltou a reunir-se mensalmente, assim como foi restabelecida a interlocução da Prefeitura com os movimentos de moradia e os outros segmentos interessados na política urbana municipal.

A revisão do Plano Diretor, já sob as diretrizes do Estatuto da Cidade, foi feita em duas etapas. Na primeira, com participação de técnicos dos diferentes setores da Prefeitura, foi feita uma avaliação dos desdobramentos do Plano Diretor de 1994 e uma sistematização das novas demandas da cidade. Na segunda etapa, realizaram-se as reuniões e audiências públicas que discutiram e elaboraram novas propostas a serem incorporadas ao Plano Diretor. No total, foram mais de 70 reuniões em diferentes locais da cidade, com representantes do setor imobiliário e de empresários da Associação Comercial e Industrial de Diadema (Acid) e da seção local do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp), assim como representantes de movimentos por moradia, ambientalistas, sindicatos e membros dos conselhos municipais.

Porém, apesar da tradição de participação popular em Diadema, surgiram dificuldades na tentativa de orientar as reuniões para o debate dos instrumentos estratégicos para o conjunto da cidade. Elas, em diversas ocasiões, foram transformadas pela população em espaço para reivindicar o atendimento de demandas pontuais e emergenciais. Constatou-se que o desconhecimento e a baixa compreensão sobre o conteúdo detalhado do Estatuto da Cidade favoreceram o surgimento dessa distorção.



Para superar esse entrave, foram realizados seminários de formação de agentes de planejamento, que contaram com a presença de mais de 100 representantes de movimentos populares, sindicatos, conselhos e servidores municipais. Com isso, buscou-se qualificar e aprofundar o debate sobre os novos instrumentos de gestão urbana regulamentados pelo Estatuto da Cidade para efetivar o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Aprovado em 2002, o Plano Diretor de Diadema, além de incorporar os novos instrumentos do Estatuto da Cidade e revisar aqueles existentes desde 1994, teve como novidade a proposta de fazer de seu método democrático e participativo de elaboração o início de um processo de gestão contínuo e compartilhado da política de desenvolvimento urbano. Entre os novos instrumentos incorporados ao Plano Diretor estão o Direito de Preempção e a Outorga Onerosa do Direito de Construir. A estrutura legal do uso do solo foi reformulada, com a fixação de quatro macrozonas: (1) adensáveis, (2) não adensáveis, (3) de preservação ambiental estratégica e (4) industriais. Foram mantidas as AEIS, com um acréscimo de área, e as APs, e foram delimitadas áreas para aplicação da Operação Urbana Consorciada. Além disso, o Plano Diretor incorporou o paradigma da sustentabilidade e do direito à cidade. A questão ambiental, apesar de muito relevante diante da carência de espaços vazios e da densidade populacional de Diadema, foi contemplada no Plano Diretor, mas a aplicação de seus instrumentos mostrou-se bastante mais lenta, em função dos movimentos ambientalistas terem uma repercussão restrita quando comparada à amplitude alcançada pelos movimentos de moradia. Ainda assim, é possível afirmar que a política urbana de Diadema contribuiu para conter a ocupação das áreas de mananciais, uma vez que esta ocorreu de forma mais intensa nos municípios vizinhos.

Resultados dos instrumentos do Estatuto da Cidade

Dentre os instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade, as AEIS são a ferramenta mais consolidada na política urbana de Diadema. Seu conceito está difundido e incorporado pelos movimentos sociais e pelos agentes imobiliários. O debate atual é como incrementar a construção pelo mercado imobiliário de empreendimentos nessas áreas, graças à perspectiva de uma política de financiamento pelo Governo Federal da produção habitacional com a possibilidade de subsídio para as famílias com renda de zero a seis salários-mínimos.

Relatório da Prefeitura de 2004 contabilizou 30 áreas no município constituídas como AEIS para produção de habitação de interesse social, desde o Plano Diretor de 1994. Nesse período, foram implantados em Diadema 40 Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS), com 8.862 unidades e ocupando uma área de 1,02 km². Estimou-se que esses EHIS atenderam 35.448 habitantes.

O arquiteto Wagner Membribes Bossi, em sua dissertação de mestrado “Diadema, planejamento e realidade: o que muda com os Planos Diretores”, realizou um balanço dos resultados proporcionados pela aplicação no município dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, desde o Plano Diretor de 1994 até 2008. Sua conclusão é que enquanto alguns instrumentos foram aplicados intensamente, outros permaneceram praticamente sem utilização pelo poder público e a comunidade.

Apresentamos, a seguir, uma síntese desse balanço.

AEIS-1 (Áreas Especiais de Interesse Social): Apesar de Diadema apresentar um déficit habitacional elevado, as AEIS-1 existentes no município, destinadas à implantação de novas HIS, estão quase que totalmente ocupadas, confirmando a eficácia desse instrumento. Em 1994, cerca de 2,8% do território da cidade foram reservados para AEIS-1. No início de 2008, as áreas disponíveis em AEIS-1 correspondiam a apenas 0,6%.

AEIS-2 (Áreas Especiais de Interesse Social): São as áreas ocupadas por favelas e núcleos habitacionais de baixa renda, onde foram implantados programas de regularização urbanística e fundiária, respaldados pela delimitação legal dessas áreas. As ações já existentes nesses locais, desde antes do Plano Diretor de 1994, intensificaram-se e produziram resultados efetivos. Porém, o território ocupado por AEIS-2 passou de 3,5% do total do município (1,07 km²) em 1994 para 5,6% (1,71 km²) em 2008.

AEIS-3 (Áreas Especiais de Interesse Social): Diversos empreendimentos habitacionais de interesse social se implantaram nesse período fora das AEIS-1. Eles contribuíram para o enfrentamento do problema habitacional, mas estavam prejudicados por diversas irregularidades. Diante da necessidade de regularizar esses empreendimentos, o Plano Diretor de 2008 incorporou-os nas AEIS-3, abrangendo 3,5% do território municipal (1,08 km²).

Área Especial de Preservação Ambiental (AP) e Zona de Preservação Ambiental (ZPA): Abrangem 19,6% do território de Diadema (6,02 km²) e tiveram um papel importante ao impedirem, razoavelmente, a deterioração das áreas protegidas, no que diz respeito ao licenciamento e ao controle urbano delas. Apenas um empreendimento residencial de classe média foi aprovado e executado em AP, dentro das normas legais. Um empreendimento de interesse social sofreu embargo e foi posteriormente regularizado. Existem 2,89 km² de áreas delimitadas, passíveis de intervenção ou gestão para preservação de vegetação de interesse ambiental.

Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC): As primeiras seis notificações visando à utilização compulsória de imóveis com subutilização ocupacional ocorreram apenas em 2007, seis anos após o Estatuto. Apesar do reconhecimento da relevância desse instrumento pela Prefeitura, entraves políticos, jurídicos e administrativos adiaram sua implantação. Como o Imposto Predial, Territorial e Urbano progressivo no tempo e a desapropriação com títulos da dívida pública têm sua aplicação condicionada por essa notificação, a execução desses instrumentos ainda se encontra num estágio embrionário. O mesmo ocorreu com o consórcio imobiliário, instrumento em relação ao qual ainda não houve possibilidade de uso.

Outorga Onerosa do Direito de Construir: Foi utilizada em nove casos, entre 2005 a 2008, resultando numa arrecadação de R\$1,1 milhão pela Prefeitura, montante bastante irrisório diante das necessidades da habitação e do meio ambiente, setores que são beneficiados com esses recursos.

Operação Urbana Consorciada: Foi usada para possibilitar a construção de um *shopping center* na área central de Diadema, com índices e parâmetros urbanísticos específicos. Como contrapartida, o empreendedor comprometeu-se a executar melhorias no sistema viário, oferecer terrenos em permuta a algumas áreas públicas atingidas pela obra, realizar benfeitorias em equipamentos municipais e criar um parque público nas proximidades do empreendimento.



Relatório de Impacto de Vizinhança: Foi exigido em somente cinco casos, no período entre 1999 a 2008. Entretanto, na maioria ainda apresentavam qualidade técnica insuficiente.

Imóveis de Interesse Paisagístico, Histórico, Artístico e Cultural: Registrou-se apenas uma intervenção da Prefeitura visando recuperar um imóvel ameaçado e a Prefeitura está em negociação para adquirir outro imóvel histórico, localizado na área central.

Benefício Fiscal para Imóveis com Vegetação de Interesse Ambiental: Contemplou, até 2008, somente nove imóveis com redução do IPTU. Com uma nova regulamentação a partir da última regulamentação do Plano Diretor, existe a expectativa de crescimento significativo do número de beneficiários.

Transferência do Potencial Construtivo e o Direito de Preempção: Esses dois instrumentos foram objeto de interesses pontuais e ainda não chegaram a apresentar resultados concretos.

O Plano Diretor de 2008

Em 2008, a mais recente revisão do Plano Diretor de Diadema resultou, após o debate com a sociedade e os movimentos de moradia, na definição de novas áreas como AEIS-1. Além disso, os núcleos habitacionais cuja ocupação decorre da Concessão do Direito Real de Uso foram definidos como áreas de preempção. Assim, a prioridade de compra das unidades habitacionais nesses núcleos passou a ser do Fumapis, visando criar um estoque de moradias destinado ao atendimento da demanda.

O Plano Diretor modificou novamente a estrutura do uso e ocupação do solo, com a supressão das macrozonas de 2002 e a instituição de novo sistema com zonas, áreas especiais e eixos estruturadores. As AEIS foram ampliadas, com a incorporação de 194.000 m² nas AEIS-1 e com a criação das AEIS-3, voltadas para a regularização fundiária e urbanística de EHIS, compreendendo 180.000 m². O Plano Diretor de 2008, como os anteriores, definiu diretrizes gerais para o ambiente, o transporte e o desenvolvimento socioeconômico. Foram definidas as Zonas de Proteção Ambiental (ZPA), estabelecendo novo leque de objetivos na ação do município, em integração com os órgãos estaduais, visando o cumprimento da legislação de proteção ambiental e dos mananciais.

Em 2009, diante de novas possibilidades de financiamento, a Prefeitura propôs a incorporação de 42 novos terrenos às AEIS-1. Entretanto, 11 terrenos foram retirados antes da votação final da proposta pela Câmara Municipal, por reivindicação de sindicatos empresariais e de trabalhadores, que se uniram em torno do argumento de que esses terrenos ficavam em áreas industriais e, caso fossem ocupados por moradia, afetariam a atividade e o emprego de outras empresas vizinhas. Entretanto, a exclusão dessas áreas só foi aceita pelos movimentos de moradia em função de um acordo com a Prefeitura, que assumiu o compromisso de repor essas áreas ainda em 2009. Em outubro do mesmo ano, a Câmara Municipal aprovou a incorporação de mais 17 áreas nas AEIS-1, correspondentes a 210 mil m². Pelo acordo, a Prefeitura destinará 30% das áreas aprovadas para atendimento de famílias com renda de zero a três salários-mínimos no programa Minha Casa, Minha Vida.



Financiamento e acesso a terra

O Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e seus instrumentos permitiram melhorar o acesso à terra urbana, mas eles não resolvem todos os problemas. É necessário um sistema de financiamento para a produção de moradias compatível com o elevado déficit que ainda persiste.

O financiamento da política urbana e habitacional de Diadema durante muitos anos ficou quase exclusivamente por conta dos recursos municipais. De 1983 a 1988, a Prefeitura custeou somente com recursos próprios as obras de urbanização. A partir de 1989, começou a haver uma participação — restrita e insuficiente — de recursos dos Governos Estadual e Federal, destinados principalmente para a construção de moradias. As obras de infraestrutura na urbanização de favelas só deixam de ser feitas apenas pela Prefeitura a partir de 2003, quando cresce o volume de recursos federais e estaduais destinados à cidade.

Quanto ao financiamento da construção das habitações de interesse social, Diadema passou muitos anos praticamente sem acesso a recursos externos. De 1983 a 2000, somente 100 unidades foram construídas no município com verbas federais e 1.300 com verbas do Governo do Estado. Nesse mesmo período a Prefeitura financiou, com seus recursos, a construção de 1.756 unidades habitacionais.

De 2001 até 2008, a relação se altera bastante. O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva implantou nova concepção de relação entre os entes federativos (União, estados e municípios). Na área habitacional, isso significou a constituição de um sistema de financiamento à produção de moradias e a constituição de vários programas destinados a atender à demanda da população de renda mais baixa (de zero a três salários-mínimos de renda familiar): entre eles destacam-se o Programa de Subsídio Habitacional, o Programa Morar Melhor, o Habitar Brasil-BID, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida. Assim, nesses oito anos, o Governo Federal viabilizou o financiamento de novas moradias ou urbanização para 3.363 famílias e o Governo Estadual o de outras 1.460, enquanto a Prefeitura reduziu sua participação, respondendo pelo financiamento de 270 moradias.

Se por um lado o expressivo crescimento do volume de recursos federais foi consequência das iniciativas do governo do presidente Lula, por outro lado é importante observar que esse processo também foi decorrência do advento do Estatuto da Cidade. Ao proporcionar segurança jurídica à gestão da terra urbana, o Estatuto criou uma base sólida para a constituição das associações e a realização dos empreendimentos de HIS.

De 2001 a 2008, o governo federal investiu R\$56,9 milhões no financiamento à habitação em Diadema, em projetos que tiveram como contrapartida R\$27,4 milhões de recursos municipais. Além disso, foram usados mais R\$27 milhões do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal e R\$5,9 milhões em projetos de planejamento, urbanização e regularização fundiária, totalizando R\$89,8 milhões de recursos federais. No mesmo período, o Governo Estadual investiu mais R\$39,9 milhões.

Um aspecto a destacar é a articulação das normas do Estatuto da Cidade com o financiamento da habitação. A partir do Plano Diretor está sendo elaborado o Plano Local de Habitação de Interesse Social, com metas, programas e formas de enfrentar os problemas. Esse plano servirá de base para a elaboração de projetos e captação de recursos pela Prefeitura, por exemplo, no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e no Programa Minha Casa, Minha Vida.



Perspectivas para a questão urbana em Diadema

Em Diadema, a aplicação dos princípios e diretrizes da reforma urbana sintetizados no Estatuto da Cidade possibilitou obter sucesso no objetivo de evitar a expulsão da população pobre da terra em que ela se fixou. É diferente do que aconteceu em muitos outros lugares, onde a urbanização e os investimentos públicos nos bairros mais pobres acabaram provocando a valorização das terras e a expulsão de seus ocupantes originais. Para evitar que a população fosse expulsa foi necessário transformar o território da cidade, especialmente com a urbanização das favelas, que se tornaram “núcleos habitacionais”. O mesmo sentido teve a articulação do conjunto de políticas sociais, buscando assegurar seu acesso a toda a população, por meio da presença do poder público em todo o território da cidade, oferecendo serviços de qualidade em escala compatível com a demanda, com prioridade para a Saúde, a Educação, a Segurança e a Assistência Social.

Em 1983, cerca de 30% da população vivia em favelas, índice que caiu para 3% em 2009. Segundo dados da Prefeitura, em 2008, havia um total de 225 núcleos, sendo 155 urbanizados, 49 urbanizados parcialmente, 4 não urbanizados e 17 aguardando remoção integral, por estarem em área de risco ou de proteção ambiental. Todos os núcleos habitacionais da cidade já receberam alguma intervenção da Prefeitura, ainda que, em alguns casos, especialmente em locais passíveis de remoção, essas ações tenham sido provisórias ou emergenciais.



A gestão participativa em Diadema contemplou, desde a edição do Estatuto da Cidade até hoje, a realização de dois Encontros Municipais de Habitação e Desenvolvimento Urbano, em 2001 e 2005, destinados a definir as perspectivas de longo prazo para a política urbana e habitacional de Diadema, ambos com cerca de 400 representantes de núcleos habitacionais e líderes de movimentos sociais. Desde 2003 foram realizadas, por quatro vezes, as etapas locais da Conferência das Cidades, convocada pelo Ministério das Cidades como instrumento de articulação entre municípios, estados e o Governo Federal e de participação da sociedade no acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Foram realizadas as eleições periódicas do Conselho do Fumapis, mantidas as atividades de apoio à organização de associações de moradia e realizados anualmente os ciclos de plenárias do Orçamento Participativo, para definir os investimentos a serem feitos e os gastos com as diversas políticas públicas.

Segundo estimativa apresentada no Plano Local de Habitação de Interesse Social de Diadema, o déficit habitacional da cidade estimado para 2008 seria de 9.499 novas unidades habitacionais. O estudo também identificou uma parcela significativa de 22,45% dos domicílios urbanos em situação de inadequação, sendo 16,47% em situação de adensamento excessivo (estimados em 17.623 domicílios em 2008), 13,31% em situação de inadequação fundiária (14.238 domicílios em 2008) e 5,93% com carência de infraestrutura ou sem banheiro (6.345 domicílios). A Prefeitura avalia que existam cerca de 3.300 famílias vivendo em áreas de risco ou de preservação ambiental, consideradas demanda prioritária.

Frente a esse quadro, ainda são grandes os desafios a serem superados. Como fatores positivos, a cidade tem boa disponibilidade de infraestrutura, capacidade de mobilização de sua população e uma economia dinâmica. Enfrenta, porém, o grave problema de escassez de terras conjugado com sua elevada densidade populacional. A opção por trabalhar em todo o território, com foco nos espaços de maior carência, produziu uma elevação geral do patamar de qualidade urbana. A mudança do barraco de madeira sem água, esgoto e endereço para o sobrado de alvenaria e concreto com acesso a todos os serviços básicos representou um salto importantíssimo para a população que a vivenciou.

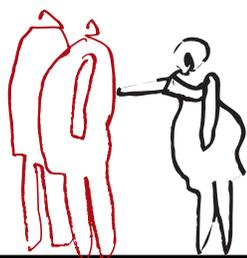


Mas essa mudança se deu em condições que geraram novos dilemas. Um fator essencial é que, mesmo com as políticas sociais e a melhoria da distribuição de renda nos últimos anos, a maioria da população é vítima da extrema desigualdade social que caracteriza o Brasil. Em Diadema, isso se manifesta com maior intensidade, pois o padrão de rendimentos de sua população é bastante inferior à média de sua região. A valorização dos terrenos da cidade levou a um processo progressivo de ocupação dos lotes e de verticalização das unidades habitacionais. Segundo Marta Cirera Sari Coelho (2008:50) “a problemática que se apresenta é a coabitação familiar, representada por um número expressivo de pequenos lotes, nos quais são autoconstruídos três ou mais pavimentos, tornando as moradias insalubres e sem ventilação”. Esse padrão de densidade insustentável é acompanhado por um espaço urbano de baixa qualidade, com poucas áreas livres e espaços de convivência.

Para corrigir essas distorções e atender ao déficit já existente, a Prefeitura precisa dispor de um estoque de terras, realizar um grande investimento em habitação e intensificar o uso dos mecanismos de gestão do desenvolvimento urbano. Porém, mesmo com os avanços conquistados em Diadema, as condições abusivas de atuação do mercado imobiliário pouco se alteraram. A terra na cidade é artificialmente valorizada em função de sua escassez. O preço do mercado está entre R\$400 e R\$600 o m², podendo passar dos R\$800 o m², patamar inviável para o poder público comprar terrenos em volume compatível com a demanda. A cultura patrimonialista e a expectativa de renda imobiliária levaram a uma superelevação dos preços dos imóveis que muitas vezes ficaram anos desocupados, depreciando seu entorno e inviabilizando novos empreendimentos. Daí a necessidade da utilização de instrumentos como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. A falta desses instrumentos, antes da promulgação do Estatuto da Cidade, também provocou passivos financeiros enormes decorrentes de ações judiciais (precatórios) relativas a imóveis que foram objeto de mudança de uso, restringindo sua utilização, ou áreas ocupadas que a Prefeitura intermediou para que não houvesse reintegração de posse, ou até mesmo áreas utilizadas para implantação de sistema viário. Em muitos desses casos, os proprietários também obtiveram ganhos com a valorização de áreas remanescentes ou puderam utilizá-las em melhores condições de aproveitamento.

O enfrentamento das questões urbanas atuais em Diadema exige a aplicação urgente e eficaz dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Avançamos muito na utilização das AEIS, mas a morosidade na aplicação dos demais instrumentos precisa ser superada com urgência. Em parte, essa lentidão decorreu de um período de amadurecimento desses instrumentos e da superação de entraves burocráticos e jurídicos. Mas, em uma cidade como Diadema, com enorme demanda por terra urbanizada, inserida em região metropolitana, é necessário notificar rapidamente os proprietários de todos os imóveis vazios ou subutilizados, visando sua utilização compulsória e a cobrança do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo — são meios de obter recursos e assegurar a função social da propriedade. Outro instrumento a ter seu uso intensificado é a outorga onerosa do direito de construir. Entretanto, nesse caso, é preciso fixar índices urbanísticos de aproveitamento e de ocupação em conjunto com as cidades vizinhas, para evitar processos de disputa locacional que só deterioram o mercado e favorecem o capital imobiliário. Esse é um dos aspectos da política de desenvolvimento urbano que, numa região metropolitana, com cidades conurbadas, precisam ser considerados para além dos limites dos municípios. Muitos desses problemas só podem ser resolvidos a partir de uma articulação com as cidades vizinhas, exigindo uma ação dos governos municipais que estabeleça diretrizes comuns na esfera regional ou metropolitana.

Diadema, como diversas cidades brasileiras, conseguiu avançar muito na produção de um território mais justo, mas temos um longo caminho até o equacionamento do déficit habitacional, da oferta de serviços públicos de qualidade com equidade, da sustentabilidade ambiental e econômica e principalmente da qualidade de vida da nossa população. Seguramente, o Estatuto da Cidade é um importante instrumento para este avanço, mas precisa ser utilizado plenamente dentro da realidade local e, principalmente, ser incorporado pelos diversos atores locais, ou seja, ser uma lei para valer.





Referências Bibliográficas

- BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila N.; AKEMI, Yeda Maria Inoue. "A revisão do Plano Diretor de Diadema: a construção de um processo participativo". In "Periferia Revisitada", *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, 2001.
- BISILLIAT, Jeanne. *Lá onde os rios refluem*. Diadema: 20 anos de democracia e poder local. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2004.
- BOSSI, Wagner Membribes. *Diadema, planejamento e realidade: o que muda com os Planos Diretores*. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 1ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- COELHO, Marta Cirera Sari. *Espaço de direitos é mais que direito a espaço: o processo de urbanização de favelas em Diadema (1983-2008)*. Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.
- DIADEMA, Prefeitura Municipal. Sumário de Dados Socioeconômicos. Diadema, 1995.
- _____. "Habitação cada dia melhor". *Revista Trimestral da Prefeitura de Diadema* nº 1. Diadema, maio, 1996.
- _____. Desenvolvimento Econômico. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Cadernos de Habitação nº1. Diadema, setembro, 1996.
- _____. "A Cidade Vermelha". *Revista Trimestral da Prefeitura de Diadema* nº 3. Diadema, dezembro, 1996.
- _____. "Legislação Urbana: Plano Diretor / Lei de Uso e Ocupação do Solo. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano". *Cadernos de Habitação* nº 2. Diadema, dezembro, 1996.
- _____. "Código de Obras e Edificações". *Cadernos de Habitação* nº 3. Diadema, dezembro, 1996.
- _____. "Diadema, referências históricas: 1501-2000". Centro de Memória de Diadema. Diadema, 2002.
- _____. "Diadema, cidade de todos". *Revista de Prestação de Contas*. Secretaria de Comunicação. Diadema, dezembro, 2006.
- _____. "Plano Local de Habitação de Interesse Social, Secretaria de Habitação". Diadema, dezembro, 2008.



HEREDA, Jorge F.; NAGAI, S. K. Sônia; KLINK, Jeröen; BALTRUSIS, Nelson. "O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema". In ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs.), *instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*, Pólis, São Paulo, 1997.

HEREDA, Jorge Fontes; ALONSO, Emílio. "Política urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema". In BONDUKI, Nabil (org.), *Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, Studio Nobel, São Paulo, 1996.

HEREDA, Jorge Fontes. "Habitação popular, o discurso e a prática – o caso de Diadema". In GORDILHO-SOUZA, Angela (org.), *Habitar contemporâneo – novas questões no Brasil dos anos 90*, FAU-UFBA, Salvador, 1997.

MARICATO, Erminia; FERREIRA, João Sette Whitaker. "Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar?" In *Correio da Cidadania*, nº252, julho, 2001.

