



Diadema y el Estatuto de la Ciudad

Mário Reali y Sérgio Alli

Este texto pretende mostrar la importancia de las repercusiones del Estatuto de la Ciudad en la gestión local de la política de desarrollo urbano en Brasil desde la perspectiva del municipio. Mientras que la constitución de 1988 representó un primer paso importante en la definición de la función social de la ciudad y de la tierra urbana, el Estatuto supuso la conclusión de un itinerario de lucha y movilización por la democratización de la gestión de las ciudades y de sus territorios. Para ello, el Estatuto buscó dar efectividad a los instrumentos de que disponen los municipios para implantar una política desarrollo urbano sostenible y capaz de corregir las graves injusticias que marcaron la ocupación de sus áreas urbanas.

La larga y tortuosa tramitación del Estatuto de la Ciudad en el Congreso Nacional conllevó al menos la posibilidad de que los instrumentos que vino a regular dicho Estatuto en 2001 fueran probados y desarrollados a lo largo de la década de 1990 en algunas ciudades brasileñas, como Recife, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro y Porto Alegre. Se trataba de ciudades que, a partir de la norma constitucional, la movilización social y la voluntad política de los gobiernos locales, se sumaron para ampliar los límites de la reforma urbana. Esos municipios participaron más de cerca en la construcción del Estatuto de la Ciudad y, por eso mismo, estaban entre los más preparados para usar sus instrumentos.

Creemos que la reconstitución de ese proceso histórico en una ciudad específica puede arrojar luz sobre la importancia del Estatuto de la Ciudad, demostrando su necesidad, y sobre cómo su aplicación conllevó nuevos desafíos para los gestores y para los movimientos sociales. La ciudad de Diadema (situada en el estado de São Paulo), que tomamos como referencia en este texto, es un ejemplo condensado del proceso de crecimiento desordenado que ha caracterizado a las ciudades de las regiones metropolitanas brasileñas durante las últimas cinco décadas.

En marzo de 1964 se instauró en Brasil una dictadura militar. Con ello, Brasil fue sometido a una política económica desarrollista y concentradora de renta y de riqueza. La fuerte industrialización se vio acompañada por una congelación salarial y por la represión de las actividades políticas sindicales.



La planificación urbana de los gobiernos militares, de sesgo tecnocrático y autoritario, se mostró ineficaz para responder a las demandas generadas en las ciudades por la política económica desarrollista. Rápidamente, la mayor parte de la población emigró del campo hacia las metrópolis, principalmente. En la actualidad, cerca del 80 % de la población brasileña vive en zonas urbanas. Las ciudades se desarrollaron expandiendo sus límites hacia las periferias, ya fuera por alternativa de construcción de los grandes conjuntos habitacionales alejados de los centros, por la ocupación de loteos clandestinos con unidades construidas por los propios vecinos, o por la ocupación de zonas libres por favelas o brechas de la ciudad legal. Todas esas alternativas hicieron posible la creación de vacíos urbanos, objeto de especulación inmobiliaria. La expansión periférica demandaba la ampliación de los servicios que, a su vez, demandaba inversiones públicas, de las que acababa apropiándose el capital inmobiliario a través de la valorización de los vacíos. Las familias de ingresos más bajos, sin posibilidad de acceso al espacio urbano legal, permanecían segregadas en favelas, núcleos de viviendas precarias alejadas de los centros y de los servicios urbanos, verdaderos territorios de exclusión. Y el poder público se convierte en rehén o en colaborador de ese círculo vicioso. En esa coyuntura, la política de transporte público se convierte en algo determinante para garantizar el acceso a la ciudad, los desplazamientos entre el hogar y el trabajo se multiplican y las distancias aumentan.



Diadema, 50 años

Diadema tiene 50 años de vida como municipio autónomo y registró un crecimiento vertiginoso en sus tres primeras décadas de existencia. La ciudad contaba con 12.000 habitantes en 1960, 79.000 en 1970, 228.000 en 1980 y 300.000 en 1990. Localizada en la región metropolitana de São Paulo, entre los municipios de São Paulo y São Bernardo do Campo, principal foco de la industria automovilística brasileña, la mayor parte de la población de Diadema estaba formada por familias de trabajadores migrantes poco cualificados, que convivían con una situación de bajos salarios y elevada alternancia laboral. Fueron en busca de los empleos que ofrecían las industrias de la región y se instalaron en esa ciudad debido a los terrenos baratos y accesibles, aunque desprovistos de cualquier clase de infraestructura urbana.



Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)



En la actualidad, Diadema tiene 386.779 habitantes (IBGE, 2007). Con un territorio de 30,7 km², de los que 7 km² están en un área de protección de manantiales, Diadema es la ciudad con la segunda mayor densidad demográfica de Brasil y la mayor del estado de São Paulo, con 12.600 habitantes/km². Se estima que el 13,3 % de las familias viven en situación de pobreza, con una renta per cápita entre cero y medio salario mínimo, lo que corresponde a cerca de 14.000 familias o 60.000 habitantes. Los núcleos habitacionales en las favelas suman 207 áreas, abarcando el 4,62 % del territorio de la ciudad y en torno al 25 % de la población, casi 100.000 personas. De ese total, 161 están totalmente urbanizadas, 32 se encuentran en proceso de urbanización, seis ya han sido objeto de intervenciones específicas y ocho están localizadas en zonas de riesgo y necesitan ser desalojadas.

En los años 1960 y 1970, la ciudad asistió a la sustitución progresiva de sus chacras por loteos populares y por ocupaciones de terrenos públicos y privados que dieron lugar a una gran cantidad de favelas. También se fueron instalando muchas naves industriales, estimuladas por la exención de tributos y otros beneficios ofrecidos por el ayuntamiento.

A comienzos de la década de 1980, considerada entonces una ciudad dormitorio, buena parte de los habitantes de Diadema vivía en condiciones extremadamente precarias. Sólo el 22 % de la red vial estaba urbanizada. El resto de las calles no tenía desagües, pavimento ni redes de agua y alcantarillado. Cerca del 30 % de la población vivía en favelas, que ocupaban un 3,5 % de la superficie de la ciudad y estaban totalmente abandonadas por los poderes públicos. Prácticamente no existían servicios de educación, salud, cultura y ocio. La mortalidad infantil era una de las más elevadas de Brasil, llegando en 1980 a 83 niños por cada 1000 nacidos vivos.

El primer plan director de Diadema, de 1973, prácticamente ignoraba la existencia de las favelas y de la «ciudad ilegal». Sin embargo, a partir de mediados de la década de 1970, la voz de los excluidos empezó a hacerse oír. Empezaron a surgir en Brasil movimientos populares reivindicativos. En esa región, el movimiento metalúrgico promueve huelgas que tienen una repercusión internacional y asiste al surgimiento del líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva, que en 2002 se convertiría en presidente de Brasil. En torno a la cuestión urbana, se articulan diversos movimientos que reivindican viviendas, regularización de los loteos clandestinos e infraestructura en las favelas. En Diadema, los movimientos de lucha por la vivienda alcanzan un elevado grado de organización y movilización, e incluso promueven diversas invasiones de terrenos vacíos, transformados al cabo de poco tiempo en loteos informales.





Como reflejo de las reivindicaciones de los movimientos sociales, el Gobierno federal, presidido por el general João Figueiredo, promulga en 1979 la Ley n.º 6.766, que regula la parcelación del suelo y tipifica como crimen la promoción de loteos irregulares. Esa legislación establece una meta obligatoria de áreas de uso público en los loteos y determina como área mínima de los terrenos la medida de 125 m². No obstante, pese a abrir una excepción para los loteos que se destinaran a la edificación de interés social, esa ley acabó poniendo en la clandestinidad a gran parte de las áreas ocupadas por la población de menores ingresos, profundizando su exclusión social.

En 1982, Diadema elige al primer alcalde del Partido de los Trabajadores (PT) de todo el país. En la base social del partido, que había sido fundado dos años antes, destacaban los movimientos populares, incluidos los movimientos de lucha por la vivienda. A partir de entonces, ese partido estuvo al frente de la administración municipal de Diadema entre 1983 y 1996 y lideró profundas transformaciones en la ciudad, reconociendo la realidad de las favelas y de los loteos irregulares y actuando fuertemente al respecto, a partir de una amplia política de desarrollo urbano, que priorizó destinar recursos a las áreas más necesitadas y a la promoción de la participación popular.

Durante ese período, el ayuntamiento canalizó sus inversiones hacia la infraestructura urbana: pavimentación e iluminación del sistema vial, drenaje de aguas pluviales y de arroyos, saneamiento, además de la construcción de una red de equipamientos en los ámbitos de salud, educación, cultura y deportes, destinados a los segmentos de ingresos bajos. Al no contar con propiedades suficientes, el poder público recurrió al dispositivo legal de las expropiaciones, principalmente para tener áreas para implantar equipamientos urbanos y comunitarios. Por su parte, las asociaciones de barrios y los movimientos de lucha por la vivienda mantuvieron su movilización, reivindicando intervenciones en las favelas para satisfacer los servicios básicos y también la concesión de terrenos públicos para implantar nuevas viviendas.

En 1985 la Cámara Municipal de Diadema aprobó la ley que hizo posible la Concesión del Derecho Real del Uso de la Tierra, que beneficia por 90 años a los habitantes de favelas y núcleos habitacionales construidos en zonas públicas. Las intervenciones en esos locales comenzaban por la delimitación de los lotes y la creación de calles y callejas para viabilizar la implantación de la infraestructura. En la urbanización de las favelas, la opción del gobierno municipal frente a la escasez de recursos consistió en extender las inversiones, promoviendo mejorías graduales en el mayor número posible de núcleos de favelas, en lugar de realizar proyectos completos en pocos locales.

El presupuesto de vivienda fue creciendo progresivamente desde el 2,3 % del total de los ingresos municipales en 1983 hasta el 5,6 % en 1995. Favorecida por esas inversiones continuas, la ciudad pasó a atraer más intensamente un gran número de pequeñas y medias industrias, buena parte de las cuales eran proveedoras de las grandes empresas de montaje de automóviles instaladas en los municipios vecinos. El perfil de la ciudad cambió y en su limitado territorio pasaron a convivir, muchas veces intercaladas, las áreas residenciales y las áreas industriales. De manera creciente, los sectores del comercio y de los servicios fueron ocupando también un espacio en la ciudad, especialmente en la región central. No obstante, este proceso generó un ciclo de sobrevalorización de los inmuebles de la ciudad, creando un obstáculo para enfrentar la cuestión habitacional.

La Constitución de 1988

La redemocratización de Brasil durante la década de 1980 culminó con la promulgación de la Constitución federal de 1988, que reforzó el papel del municipio como gestor de la política de desarrollo urbano y estableció la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, pero dejó en abierto la regulación de esos derechos.

De esta manera, se quedaron sin regulación específica los instrumentos fundamentales para ejecutar esa política indicados en la Constitución: el plan director, la parcelación y edificación obligatorias, el impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU) progresivo en el tiempo, la subsecuente expropiación con pago en títulos de la deuda pública, la usucapión especial urbana y la concesión de uso.

Por otra parte, el fortalecimiento del municipio en la gestión de la política de desarrollo urbano promovido por la Constitución fue bastante relevante, pues tradujo el reconocimiento institucional de que los conflictos urbanos y las demandas de tierra y vivienda, que concentran en el ayuntamiento el foco de sus reivindicaciones, emergen en el ámbito de la ciudad. La ciudad es también la que proporciona la interlocución directa de todos los actores involucrados en la lucha por el suelo urbano, lo cual posibilita a la administración local ejercer un papel de mediación y promover la elaboración del plan director y su gestión mediante procesos participativos.

A comienzos del año 2000 se produjo un nuevo avance simbólico importante, cuando una enmienda constitucional incluyó la vivienda entre los derechos sociales, equiparándola a la educación, a la salud, al trabajo, al ocio, a la seguridad, a la seguridad social, a la protección de la maternidad y de la infancia y a la asistencia a los desamparados. La incorporación del derecho a la vivienda y de los principios de la política de desarrollo urbano en la Constitución significó en Diadema un impulso decisivo para nuevas acciones de calificación y ordenamiento del territorio de la ciudad. El gobierno municipal llevó adelante iniciativas que buscaban crear instrumentos de gestión de la política urbana a partir de las referencias del texto constitucional. Para ello, tuvo que afrontar la oposición de sectores conservadores y patrimonialistas, contrarios a una política urbana inclusiva, que argumentaban que la ausencia de regulación convertía en inconstitucionales las iniciativas del municipio en ese sentido.

Diadema avanzó en la estructuración de su política de desarrollo urbano, echando mano siempre de diversas formas de participación popular. En 1991 se creó el Fondo Municipal de Apoyo a la Vivienda de Interés Social (FUMAPIS), con recursos de los presupuestos municipales, cogestionado por un consejo formado por 11 miembros: cinco representantes del Poder Ejecutivo, un representante del Poder Legislativo y cinco representantes de la población, elegidos por voto directo en las diferentes regiones de la ciudad. En 1993 se realizó el I Encuentro sobre Vivienda de Diadema, en que los habitantes y sus asociaciones discutieron las bases de la política municipal, en que la cuestión de las tierras fue destacada como la más importante de aquel momento.

Durante todo 1993 se realizaron en la ciudad en reuniones y debates sobre la propuesta del gobierno municipal de un nuevo plan director, con la participación de diversos segmentos sociales, entre los que se contaban empresarios, sindicalistas y movimientos populares. Fue decisivo el papel que desempeñaron los movimientos sociales de lucha por la vivienda en ese proceso. Apoyaron una propuesta del ayuntamiento para adoptar los instrumentos de democratización del acceso a la tierra y llevaron a cabo diversas movilizaciones en que participaron centenares de personas para presionar a la cámara municipal para que incluyera en su orden del día el plan y su aprobación.



El Plan Director de 1994 y la creación de las AEIS

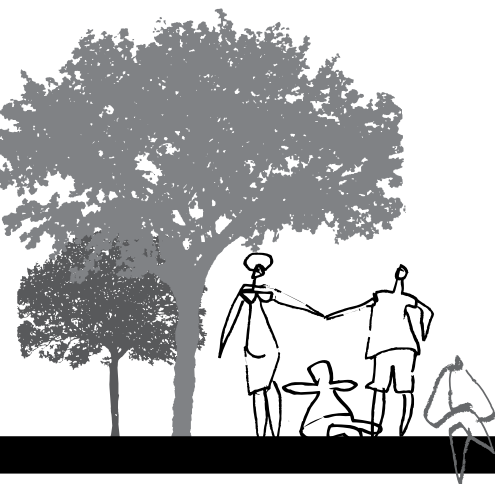
Promulgado en enero de 1994, el nuevo plan director incorporó instrumentos urbanísticos destinados a garantizar la función social de la ciudad. De esa manera, pudieron desarrollarse en Diadema experiencias que sirvieron de laboratorio y de referencia para la consolidación de un arsenal de instrumentos para hacer efectiva la reforma urbana en Brasil.

El plan director definió como sus objetivos «asegurar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad y el uso socialmente justo y ecológicamente equilibrado de su territorio, para garantizar el bienestar de sus habitantes». La gran innovación del plan director fue la creación de las áreas especiales de interés social (AEIS), un instrumento que en el Estatuto de la Ciudad se denominaría zonas especiales de interés social (ZEIS). Además de las AEIS, el plan director incorporó también instrumentos como la parcelación y la edificación obligatorias, la operación urbana y el consorcio inmobiliario, mediante el que los propietarios podrían establecer colaboraciones con el ayuntamiento para viabilizar la urbanización de sus loteos. No obstante, estos mecanismos prácticamente no se utilizaron, haciendo de las AEIS el instrumento que mejor comprendieron los movimientos sociales y del que más echaron mano.

Junto con las AEIS, el plan director creó también las áreas especiales de preservación ambiental (AP) con el objetivo de compatibilizar el uso de áreas libres para la atención de la demanda habitacional para las familias de bajos ingresos y preservar las áreas ambientalmente relevantes.

El plan director creó dos modalidades de AEIS: las AEIS-1, compuestas por áreas vacías destinadas a la producción de nuevos núcleos habitacionales y que representaban un 2,8 % del territorio del municipio (870.000 m²); y las AEIS-2, relativas a las áreas que ya estaban ocupadas por favelas y que correspondían al 3,5 % del territorio (1,07 km²), donde vivían cerca del 25 % de los habitantes de Diadema. Regidas por normas más flexibles de uso y ocupación del suelo, las AEIS hacían posible la regularización de las áreas ocupadas y la optimización del uso de la tierra y de la infraestructura en los nuevos emprendimientos. Las AEIS-1 tenían como parámetros del uso del suelo el lote mínimo de 42 m², una anchura mínima de la frente del lote de 3,5 metros, un índice de aprovechamiento del triple del área del terreno y una tasa de ocupación del 80 %.

Las áreas definidas como AEIS-1 formaron una reserva de tierras de propiedad privada para implantación prioritaria de viviendas de interés social, destinadas a familias con unos ingresos mensuales de un máximo de 10 salarios mínimos. Las AEIS-2 transformaron terrenos ocupados por favelas en áreas de interés social, adoptando estándares urbanísticos diferenciados para hacer posible la urbanización y favorecer el mantenimiento de las familias en sus lugares de residencia y las inversiones en la mejora de su calidad de vida. Sumadas, ambas modalidades de AEIS comprendieron 1,9 km².



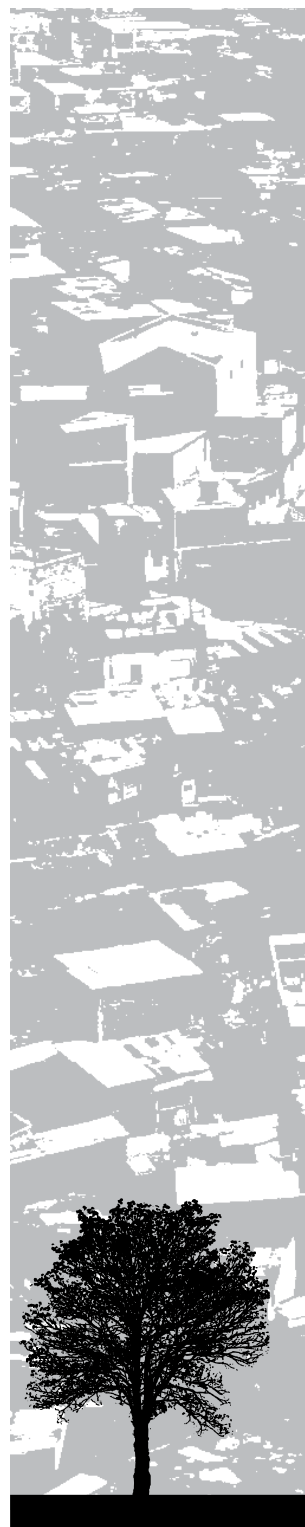
La intención del ayuntamiento de poner en práctica otros instrumentos constitucionales de gestión de la política urbana además de las AEIS, como la utilización obligatoria y el IPTU (impuesto predial y territorial urbano) progresivo, fue bloqueada por decisiones del Poder Judicial en acciones presentadas por propietarios e inversores inmobiliarios. En general, confirmaron la idea de que la ejecución de tales instrumentos exigía una regulación previa, a través de una ley específica. Incluso la creación de las AEIS, que admitía el lote menor que en los 125 m² exigidos por la Ley 6.766, también fue cuestionada judicialmente. En algunos casos, los propietarios pidieron indemnizaciones, alegando que el cambio de destino de su tierra constituyó una «expropiación indirecta» por parte del ayuntamiento. La posición de la Justicia, favorable a esas acciones, hizo todavía más apremiante la aprobación del Estatuto de la Ciudad.

Tras el plan director, la cámara municipal discutió y aprobó también una nueva Ley de Uso y Ocupación del Suelo y un código de obras y edificaciones, con normas de edificación menos restrictivas que las anteriores y adecuadas a las propuestas del plan director.

En 1996, al finalizar el periodo de tres gobiernos sucesivos del mismo partido, Diadema había cambiado significativamente. La red vial estaba casi totalmente pavimentada. Los servicios urbanos de iluminación pública, agua y recogida de basura cubrían prácticamente todo el territorio del municipio, casi el 90 % de las familias que vivían en favelas habían recibido algún tipo de atención por parte del ayuntamiento y cerca del 40 % de la población residente en áreas públicas ocupadas había recibido la concesión del derecho real de uso por 90 años. Se construyeron decenas de equipamientos públicos, dando lugar a una red de 41 escuelas municipales, 10 centros culturales, 12 bibliotecas municipales, 15 centros básicos de salud y 2 hospitales municipales. Diadema dejó de ser una ciudad dormitorio, y cerca del 60 % de los trabajadores que residían en Diadema ejercían ya su profesión en el propio municipio.

Del total de 192 favelas y núcleos habitacionales, más del 90 % habían sido objeto de intervenciones y mejoras promovidas por el poder público. Cerca del 51 % de ellos ya estaban urbanizados y el 38 % estaban en proceso de urbanización. La característica de esas intervenciones era su alcance, desde la infraestructura hasta la regularización de las tierras, pasando por el apoyo a la autoconstrucción. Así, consiguieron reintegrar los núcleos en las relaciones con sus barrios y garantizar a todos el acceso a los servicios urbanos.

A finales de 1996, las elecciones pusieron fin al primer ciclo de tres gobiernos consecutivos del mismo signo en la política de desarrollo urbano. El final de ese ciclo de 14 años hizo posible evaluar los resultados alcanzados. La primera evidencia fue que, por abarcar acciones de medio y largo plazo, la continuidad política y administrativa fue muy importante para garantizar las bases institucionales para el cumplimiento de la función social de la propiedad y de la ciudad. La creación y la implantación de las AEIS fue un ejemplo particularmente destacado en ese sentido.



Complementaron a otras acciones, como la concesión del derecho real de uso de la tierra por 90 años (atendiendo a casi 5.000 familias hasta 1996); la urbanización de favelas (que hizo posible el acceso al agua, a la electricidad, al saneamiento, a la pavimentación, al transporte y a los servicios públicos); el apoyo a la autoconstrucción (que posibilitó la sustitución de las viviendas precarias por obras de albañilería de mejor calidad), y la numeración oficial de las residencias, incluso de las que estaban situadas en las zonas que aún no habían sido regularizadas (en 1995, se ordenó la numeración de 48.000 inmuebles en las 1.005 vías oficiales del municipio y más de 50 vías internas de favelas y núcleos habitacionales).

En Diadema, las acciones de urbanización se realizaron de forma amplia, aunque no conclusiva, y atendieron a la ciudad como un todo, sin crear bolsas diferenciadas, haciendo posible la mejora de las condiciones de vida y de la permanencia de los vecinos. Muchas de las familias de Diadema llegaron a la ciudad por haber sido expulsadas de otros lugares, principalmente de la ciudad de São Paulo. La urbanización de las favelas, en oposición a su desalojo, demostró ser socialmente adecuada, al permitir a esas familias disfrutar de los beneficios de las inversiones públicas en infraestructura y de los servicios ofrecidos por la red de equipamientos municipales de salud, educación, asistencia social, cultura, deporte, etc.

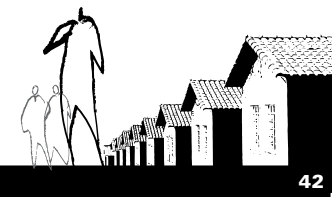


La experiencia de las AEIS

En sus tres primeros años de implantación, de 1994 hasta finales de 1996, las AEIS demostraron ser un instrumento eficaz y adecuado, en lo fundamental, para sus objetivos de facilitar el acceso a la tierra para la población de bajos ingresos.

El plan director, tras la readecuación promovida en 1996, definía un total de 745.000 m², abarcando a 36 grandes propiedades, como AEIS-1, áreas vacías destinadas a la producción de nuevos núcleos de viviendas de interés social (HIS). De ese total, 415.000 m² (el 55 %) fueron adquiridos por el ayuntamiento y por los movimientos de lucha por la vivienda, hasta finales de 1996, otros 55.000 m² (el 8 %) se encontraban en negociación entre sus propietarios y las asociaciones de vecinos, y 275.000 m² (el 37 %) no estaban en negociación. Los terrenos adquiridos se destinaron prioritariamente a familias que tenían que ser transferidas de áreas que presentaban riesgo de derrumbes o inundaciones o cuyo desalojo era necesario para llevar a cabo la urbanización en favelas cuyas áreas estaban comprendidas en las AEIS-2.

Las adquisiciones de áreas de las AEIS-1 por parte del ayuntamiento y por los movimientos de vivienda estuvieron precedidas por muchas reuniones y negociaciones y siguieron el criterio de exigir la reducción del costo de los terrenos de un mínimo del 35 % del valor de mercado anterior al plan director, un plazo de pago extendido y el establecimiento de acuerdos amigables con los propietarios, que permitieron la rápida utilización de los terrenos y el inicio de los procesos de financiación para producción de las nuevas viviendas.



Cuando se crearon as AEIS, Diadema vivía ya una situación estructural de escasez de terrenos vacíos. Las áreas destinadas a esas AEIS eran anteriormente en su mayor parte zonas de uso industrial o mixto. De esta forma, las AEIS provocaron un rápido aumento de la oferta de terrenos para HIS, con la consiguiente disminución de su precio. Al mismo tiempo, redujeron la disponibilidad de terrenos industriales, aumentando su precio, así como los destinados a las residencias de la clase media. No obstante, es necesario considerar que ese comportamiento del mercado estuvo influido también por otros factores, como la situación general de la economía, en aquellos años iniciales de estabilización del Plan Real, y el hecho de que en aquel momento Diadema atraía a un número significativo de nuevas empresas, lo cual aumentaba la disputa por terrenos industriales.

Entre 1997 y 2000, el Ayuntamiento de Diadema, bajo una orientación partidaria distinta de la que condujo la ciudad desde 1983, redujo la inversión pública en desarrollo urbano. La Secretaría de Vivienda fue absorbida por la Secretaría de Obras y los organismos de participación dejaron de funcionar. Una nueva revisión del plan director, en 1988, fue elaborada exclusivamente por técnicos del ayuntamiento. En ese periodo aumentó el número de favelas, que pasaron de 192 a 207. A pesar de ello, el ayuntamiento mantuvo algunas inversiones en la urbanización de favelas y en la colaboración con las asociaciones de vivienda en dos áreas de AEIS-1 en que había proyectos de construcción de unidades habitacionales.



A partir de 1977, los terrenos de las AEIS pasaron a valorizarse. Con el aumento del número de asociaciones de lucha por la vivienda y el calentamiento del mercado de compra en esas áreas, se produjo un progresivo aumento de sus precios. En ese período Brasil atravesó una fuerte y prolongada crisis económica. En Diadema se produjo una caída en la actividad industrial y en el mercado inmobiliario orientado hacia ese segmento y hacia el mercado formal de viviendas en la ciudad. Entonces, la negociación de áreas de AEIS pasó a ser muy interesante para el mercado inmobiliario, que encontró medios de apropiarse de la valorización progresiva de esas zonas. Como había un mercado garantizado entre las asociaciones de vivienda, que tenían capacidad de articulación para comprar la tierra y hacer viables los emprendimientos, el mercado inmobiliario descubrió oportunidades de beneficios en la negociación de las fincas y en la relación con los movimientos. Ese calentamiento del mercado hizo que se llegara a una situación absurda en que, en un determinado momento, las áreas de AEIS pasaron a estar más valoradas que las áreas que no eran AEIS.

Sin embargo, la mayoría de los emprendimientos realizados por las asociaciones de lucha por la vivienda en las áreas de AEIS no cumplieron plenamente las exigencias urbanísticas de las leyes municipales. Muchas veces sus proyectos no respetaron las distancias necesarias exigidas para ventilación e iluminación. Dejaron de reservar áreas verdes o promovieron «informalmente» su ocupación por las familias de menores ingresos, que no podían arcar con los costos de construcción de las viviendas ni participar formalmente en los emprendimientos. Como el ayuntamiento dejó de seguir la acción de las asociaciones, a menudo no se respetó la ley de registro de los beneficiarios, con lo que las viviendas construidas en las AEIS-1 fueron destinadas a personas que no vivían en Diadema o que se situaban en un nivel de ingresos superior al que se destinaban las viviendas de interés social.

2001, el Estatuto de la Ciudad

En 2001, dos hechos marcaron la reanudación del proceso de reforma urbana en Diadema. A nivel federal, finalmente se aprobó en julio de 2001 el Estatuto de la Ciudad. Fue un avance decisivo, que vino a suplir la laguna en la regulación de los instrumentos constitucionales, legitimando la actuación de los ayuntamientos. A nivel local, la nueva administración municipal reconstituyó el equipo de técnicos del gobierno e invirtió en la recuperación de la política de desarrollo urbano, retomando los métodos e instancias de participación de la sociedad en su formulación y conducción.

La llegada del Estatuto de la Ciudad significó simbólicamente la consolidación de la gestión del desarrollo urbano y la política habitacional como políticas públicas destinadas a garantizar el derecho a la ciudad y a la vivienda como derechos universales. El Estatuto de la Ciudad coordinó las intervenciones en la política urbana hacia un pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, para garantizar el derecho a ciudades sostenibles. La consolidación de los medios del ejercicio colectivo de ese derecho supuso un gran avance en la legislación urbanística, oponiéndose a la cultura patrimonialista tradicional. Así, hizo posible afrontar la resistencia a la aplicación de los preceptos previstos en la Constitución de 1988, que aprovechaba su falta de regulación y el conservadurismo del Poder Judicial.

En el Estatuto de la Ciudad se estableció un amplio conjunto de directrices e instrumentos urbanísticos, que articularon la actuación de los tres niveles de gobierno y dieron prioridad a la acción del poder público municipal, a partir de la elaboración y ejecución del plan director mediante procesos participativos. El largo debate sobre el Estatuto de la Ciudad dotó a sus instrumentos de una regulación consistente, con claridad en los conceptos y en los procedimientos necesarios para su utilización, incluso su previsión en el plan director y las diferentes regulaciones a nivel municipal. Así, el Estatuto de la Ciudad organizó el conjunto de instrumentos disponibles para los ayuntamientos, que pueden optar por usarlos o no, según la realidad y las necesidades locales, para elaborar junto con la sociedad su política de desarrollo urbano. La premisa fundamental del Estatuto de la Ciudad es no permitir la creación de vacíos urbanos, que históricamente han sido objeto de especulación del capital inmobiliario y de los medios de aprobación privada de la valorización resultante de las inversiones públicas.

El Estatuto de la Ciudad fortaleció el papel del municipio como regulador del derecho de propiedad de la tierra urbana, minimizando los conflictos y cuestionamientos jurídicos surgidos a consecuencia del uso de los instrumentos urbanísticos por parte de los ayuntamientos. Esa regulación presupone una intermediación entre los distintos actores y agentes políticos presentes en la totalidad del territorio de la ciudad, como manera de garantizar que prevalezcan los intereses colectivos, rompiendo con la cultura patrimonialista que en Brasil se sirvió tradicionalmente del poder público y de las leyes para producir desigualdad y preservar los privilegios e intereses de grupos minoritarios ricos. Por eso, la gestión participativa es imprescindible para la consecución de los objetivos del Estatuto de la Ciudad.



Los instrumentos de garantía del acceso a la tierra y a la vivienda son las bases fundamentales del Estatuto de la Ciudad, pero su repercusión es todavía más amplia, al pretender viabilizar la apropiación colectiva del territorio urbano —pues no basta producir loteos y viviendas para cumplir la función social de la ciudad—. Una ciudad sostenible necesita también producir comercio y servicios, industrias, equipamientos públicos y áreas de ocio y deporte, y crear las condiciones para que toda la población pueda acceder a ellos.

En 2002, con el inicio del gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, la política urbana adquiere un fuerte impulso y se consolida definitivamente como política pública en todo Brasil. El nuevo gobierno creó el Ministerio de las Ciudades —que integra las políticas de desarrollo urbano, vivienda, movilidad y saneamiento— e instituyó posteriormente la Conferencia Nacional de las Ciudades y el Consejo de las Ciudades, con el fin de implantar la Política Nacional de Desarrollo Urbano.



El Plan Director de 2002

Mientras que el Estatuto de la Ciudad se aprobaba en Brasilia, el gobierno municipal de Diadema, que había llegado al poder a comienzos de 2001, retomó la política de desarrollo urbano y dio inicio a un amplio proceso de revisión del plan director. La Secretaría de Vivienda, reorganizada, pasó a coordinar cuatro líneas de acción: provisión de unidades habitacionales; urbanización de núcleos habitacionales y favelas; recalificación habitacional en áreas precarias consolidadas; y regularización de la tierra. En 2001 se reanudó también el funcionamiento del consejo del FUMAPIS, que volvió a reunirse mensualmente, y fue restablecida la interlocución del ayuntamiento con los movimientos de lucha por la vivienda y otros segmentos interesados en la política urbana municipal.

La revisión del plan director, ahora ya siguiendo las directrices del Estatuto de la Ciudad, se realizó en dos etapas. En la primera, con la participación de técnicos de los diferentes sectores del ayuntamiento, se hizo una evaluación de las repercusiones del plan director de 1994 y una sistematización de las nuevas demandas de la ciudad. En la segunda etapa, se realizaron las reuniones y audiencias públicas que discutieron y elaboraron nuevas propuestas para incorporarlas al plan director. En total, fueron más de 70 reuniones en diferentes lugares de la ciudad, con representantes del sector inmobiliario y de empresarios de la Asociación Comercial e Industrial de Diadema (ACID) y de la sección local del Centro de las Industrias del Estado de Sao Paulo (CIESP), así como representantes de movimientos de lucha por la vivienda, ambientalistas, sindicatos y miembros de los consejos municipales.

Sin embargo, a pesar de la tradición de participación popular en Diadema, surgieron dificultades en el intento de orientar las reuniones hacia el debate de los instrumentos estratégicos para el conjunto de la ciudad. En diversas ocasiones, la población transformó esa reunión en un espacio para reivindicar la atención de demandas puntuales y de emergencia. Se constató que el desconocimiento y el escaso entendimiento sobre el contenido detallado del Estatuto de la Ciudad favorecieron que surgiera esa distorsión.



Para superar esa traba, se realizaron seminarios de formación de agentes de planificación, que contaron con la presencia de más de 100 representantes de movimientos populares, sindicatos, consejos y funcionarios municipales. Con ello, se buscó cualificar y profundizar el debate sobre los nuevos instrumentos de gestión urbana regulados por Estatuto de la Ciudad para hacer efectivo el cumplimiento de la función social de la propiedad y de la ciudad.

Aprobado en 2002, el plan director de Diadema, además de incorporar los nuevos instrumentos del Estatuto de la Ciudad y revisar los existentes desde 1994, presentó como novedad la propuesta de hacer de su método democrático y participativo de elaboración el inicio de un proceso de gestión continuo y compartido de la política de desarrollo urbano. Entre los nuevos instrumentos incorporados al plan director se encuentran el derecho preferente de compra y la concesión onerosa del derecho de construir. La estructura legal del uso del suelo se reformuló, y se establecieron cuatro macrozonas: (1) zonas que toleran una mayor densificación, (2) zonas que no toleran una mayor densificación, (3) zonas de preservación ambiental estratégica, y (4) zonas industriales. Se mantuvieron las AEIS, con un aumento de área, y las AP, y se delimitaron áreas para aplicar la operación urbana consorciada. Además, el plan director incorporó el paradigma de la sostenibilidad y del derecho a la ciudad. La cuestión ambiental, pese a ser muy relevante ante la carencia de espacios vacíos y de la densidad de población de Diadema, se contempló en el plan director, pero la aplicación de sus instrumentos se mostró bastante más lenta, debido a la repercusión limitada de los movimientos ambientalistas comparada con la amplitud alcanzada por los movimientos de lucha por la vivienda. Aún así, es posible afirmar que la política urbana de Diadema contribuyó a contener la ocupación de las áreas de manantiales, pues se dio de forma más intensa en los municipios vecinos.

Resultados de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad

Entre los instrumentos urbanísticos previstos por el Estatuto de la Ciudad, las AEIS son la herramienta más consolidada en la política urbana de Diadema. Su concepto está difundido y ha sido incorporado por los movimientos sociales y por los agentes inmobiliarios. El debate actual reside en cómo aumentar la construcción en esas áreas por parte del mercado inmobiliario de emprendimientos, gracias a la perspectiva de una política de financiación por parte del Gobierno federal de la producción de viviendas con la posibilidad de subsidios para las familias con unos ingresos de hasta seis salarios mínimos.

Un informe del ayuntamiento de 2004 contabilizó 30 áreas del municipio constituidas como AEIS para producción de vivienda de interés social, desde el plan director de 1994. En ese período se implantaron en Diadema 40 emprendimientos habitacionales de interés social (EHIS), con 8.862 unidades y ocupando un área de 1,02 km². Se calculó que esos EHIS atendieron a 35.448 habitantes.

El arquitecto Wagner Membrives Bossi, en su tesina de maestría «Diadema, planeamiento e realidade: o que muda com os Planos Diretores» [Diadema, planificación y realidad: qué cambia con los planes directores], hizo balance de los resultados derivados de la aplicación en el municipio de los instrumentos contenidos en el Estatuto de la Ciudad, desde el plan director de 1994 hasta 2008. Su conclusión es que, mientras que algunos instrumentos se aplicaron intensamente, otros prácticamente no fueron usados por el poder público y por la comunidad. Presentamos a continuación una síntesis de ese balance.



AEIS-1 (Áreas especiales de interés social). Pese a que Diadema presenta un déficit habitacional elevado, las AEIS-1 existentes en el municipio, destinadas a la implantación de nuevas HIS, están casi totalmente ocupadas, lo cual confirma la eficacia de este instrumento. En 1994, cerca del 2,8 % del territorio de la ciudad se reservó para AEIS-1. A principios del 2008, las áreas disponibles en AEIS-1 correspondían a sólo 0,6 %.

AEIS-2 (Áreas especiales de interés social). Son las áreas ocupadas por favelas y núcleos habitacionales de bajos ingresos donde se pusieron en marcha programas de regularización urbanística y de las tierras, respaldados por la delimitación legal de las mismas. Las acciones ya existentes en esos lugares desde antes del Plan Director de 1994 se intensificaron y cosecharon resultados efectivos. No obstante, el territorio ocupado por AEIS-2 pasó del 3,5 % del total del municipio (1,07 km²) en 1994 al 5,6 % (1,71 km²) en 2008.

AEIS-3 (Áreas especiales de interés social). Diversos emprendimientos habitacionales de interés social fueron implantados en ese periodo fuera de las AEIS-1. Contribuyeron a afrontar el problema habitacional, pero se vieron perjudicados por diversas irregularidades. Frente a la necesidad de regularizar esos emprendimientos, el plan director de 2008 los incorporó en las AEIS-3, abarcando al 3,5 % del territorio municipal (1,08 km²).

Área especial de preservación ambiental (AP) y zona de preservación ambiental (ZPA). Suponen el 19,6 % del territorio de Diadema (6,02 km²) y tuvieron un papel destacado al impedir con cierto éxito el deterioro de las áreas protegidas en lo referente a la concesión de licencias y al control urbano de esas áreas. Sólo se aprobó y ejecutó en AP un emprendimiento residencial de clase media, respetando las normas legales. Un emprendimiento de interés social fue sometido a embargo y fue posteriormente regularizado. Existen 2,89 km² de áreas delimitadas, pasibles de intervención o gestión para preservación de vegetación de interés ambiental.

Parcelación, edificación y utilización obligatorias (PEUC). Las primeras notificaciones en torno a la utilización obligatoria de inmuebles con infrautilización ocupacional se dieron en 2007, seis años después del Estatuto. Pese al reconocimiento de la importancia de ese instrumento por parte del ayuntamiento, se produjeron trabas políticas, jurídicas y administrativas que aplazaron su implantación. Como la aplicación del impuesto predial, territorial y urbano progresivo en el tiempo y la expropiación con títulos de deuda pública dependen de esa notificación, la ejecución de esos instrumentos se encuentra todavía en una etapa embrionaria. Lo mismo sucedió con el consorcio inmobiliario, un instrumento que todavía no se ha podido usar.

Concesión onerosa del derecho de construir. Se utilizó en nueve casos entre 2005 y 2008, produciendo una recaudación de 1,1 millones de reales por parte del ayuntamiento, una cifra bastante irrisoria ante las necesidades de vivienda y del medio ambiente, sectores donde van a parar esos recursos.

Operación urbana consorciada. Se utilizó para posibilitar la construcción de un centro comercial en el área central de Diadema, con índices y parámetros urbanísticos específicos. Como contrapartida, el emprendedor se comprometió a ejecutar mejoras en el sistema vial, a ofrecer terrenos a cambio de algunas áreas públicas afectadas por la obra, a realizar mejoras en equipamientos municipales y a crear un parque público en las proximidades del emprendimiento.



Informe de impacto de vecindad. Sólo se exigió en cinco años en el período entre 1999 y 2008. Sin embargo, en la mayoría de los casos presentaban todavía una calidad técnica insuficiente.

Inmuebles de interés paisajístico, histórico, artístico y cultural. Se dio solo una intervención del ayuntamiento para recuperar un inmueble amenazado, y el ayuntamiento está en negociaciones para adquirir otro inmueble histórico, situado en el área central.

Beneficio fiscal para inmuebles con vegetación de interés ambiental. Hasta 2008, contempló solamente a nueve inmuebles con una reducción del impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU). Con una nueva reglamentación a partir de la última regulación del plan director, se espera un crecimiento significativo del número de beneficiarios.

Transferencia del potencial constructivo y del derecho preferente de compra. Estos instrumentos fueron objeto de intereses puntuales y todavía no han llegado a presentar resultados concretos.

El Plan Director de 2008

En 2008, la más reciente revisión del plan director de Diadema condujo, tras el debate con la sociedad y los movimientos de lucha por la vivienda, a la definición de nuevas áreas como AEIS-1. Además, los núcleos habitacionales cuya ocupación se deriva de la concesión del derecho real de uso se definieron como áreas de compra preferente. Así, la prioridad de compra de las unidades habitacionales en esos núcleos pasó a ser del FUMAPIS, con el objetivo de crear una reserva de viviendas destinada a atender la demanda.

El plan director modificó nuevamente la estructura del uso y ocupación del suelo, con la supresión de las macrozonas de 2002 y la institución de un nuevo sistema con zonas, áreas especiales y ejes estructurantes. Las AEIS se ampliaron con la incorporación de 194.000 m² a las AEIS-1 y con la creación de las AEIS-3, destinadas a la regularización de la tierra y urbanística de EHIS, que abarcaban 180.000 m². El plan director de 2008, como los anteriores, definió directrices generales para el medio ambiente, el transporte y el desarrollo socioeconómico. Se definieron las zonas de protección ambiental (ZPA), que establecían una nueva serie de objetivos en la actuación del municipio, en integración con los órganos del estado, con la pretensión de cumplir la legislación de protección ambiental y de los manantiales.

En 2009, en presencia de nuevas posibilidades de financiación, el ayuntamiento propuso incorporar 42 nuevos terrenos a las AEIS-1. Mientras, la cámara municipal retiró 11 terrenos antes de la votación final de la propuesta, debido a reivindicaciones de organizaciones empresariales y sindicatos, que se unieron en torno al argumento de que estos terrenos estaban situados en zonas industriales y que, en caso de que fueran ocupados por viviendas, afectarían a la actividad y al empleo de otras empresas vecinas. No obstante, los movimientos de lucha por la vivienda aceptaron la exclusión de esas áreas debido a un acuerdo con el ayuntamiento, que se comprometió a reponer esas áreas antes de concluir 2009. En octubre de ese año, la cámara municipal aprobó la incorporación de otras 17 áreas a las AEIS-1, con un total de 210.000 m². Según el acuerdo, el ayuntamiento destinará el 30 % de las áreas aprobadas a la atención de familias con ingresos por debajo de tres salarios mínimos a través del programa Minha Casa, Minha Vida [Mi Casa, Mi Vida].

Financiación y acceso a la tierra

El Estatuto de la Ciudad, el plan director y sus instrumentos permitieron mejorar el acceso a la tierra urbana, pero no resuelven todos los problemas. Es necesario un sistema de financiación para la fabricación de viviendas que esté a la altura del elevado déficit que todavía persiste.

La financiación de la política urbana y habitacional de Diadema dependió durante muchos años casi exclusivamente de los recursos municipales. De 1983 a 1988 el ayuntamiento sufragó las obras de urbanización íntegramente con recursos propios. A partir de 1989, empezó a darse una participación —limitada e insuficiente— de recursos del gobierno del estado y del gobierno federal, destinados principalmente a la construcción de viviendas. El ayuntamiento dejó de encargarse exclusivamente de las obras de infraestructura en la urbanización de favelas en 2003, momento en que creció el volumen de recursos federales y del estado destinados a la ciudad.

En cuanto a la financiación de la construcción de las viviendas de interés social, Diadema pasó muchos años sin prácticamente acceso a recursos externos. De 1983 a 2000, sólo se construyeron 100 unidades en el municipio con recursos federales y 1.300 con recursos del gobierno del estado. En ese mismo período, el ayuntamiento financió con sus recursos la construcción de 1.756 unidades habitacionales.

De 2001 hasta 2008, la relación se altera bastante. El Gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva implantó una nueva concepción de la relación entre los entes de la Federación (la Unión, los estados y los municipios). En el ámbito de la vivienda, eso significó la constitución de un sistema de financiación para la producción de viviendas y la creación de varios programas destinados a atender la demanda de la población de menores ingresos (de hasta tres salarios mínimos de ingresos familiares); entre ellos destacan el Programa de Subsídio Habitacional [Programa de Subsidio Habitacional], el Programa Morar Melhor [Programa Vivir Mejor], el Habitar Brasil-BID [Habitar Brasil-BID], el Programa de Aceleração do Crescimento [Programa de Aceleración del Crecimiento] o PAC y el Programa Minha Casa, Minha Vida [Programa Mi Casa, Mi Vida]. Así, en esos ocho años, el Gobierno federal posibilitó la financiación de 3.363 nuevas viviendas y el gobierno del estado de otras 1.460, mientras que el ayuntamiento redujo su participación, financiando 270 viviendas.

Si por una parte el considerable aumento del volumen de recursos federales fue consecuencia de las iniciativas del gobierno del presidente Lula, por otra parte es importante ser consciente de que ese proceso se debió también a la llegada del Estatuto de la Ciudad. Al proporcionar seguridad jurídica para la gestión de la tierra urbana, el Estatuto creó una base sólida para la constitución de las asociaciones y la realización de los emprendimientos de HIS.

De 2001 a 2008, el Gobierno federal invirtió R\$ 56,9 millones en la financiación de viviendas en Diadema, en proyectos que contaron con una contrapartida de 27,4 millones de reales de recursos municipales. Además, se usaron más de 27 millones de reales del Programa de Alquiler Residencial (PAR) de la Caixa Econômica Federal y 5,9 millones de reales en proyectos de planificación, urbanización y regularización de la tierra, con un total de 89,8 millones de reales de recursos federales. En ese mismo período, el gobierno del estado invirtió más de 39,9 millones de reales.

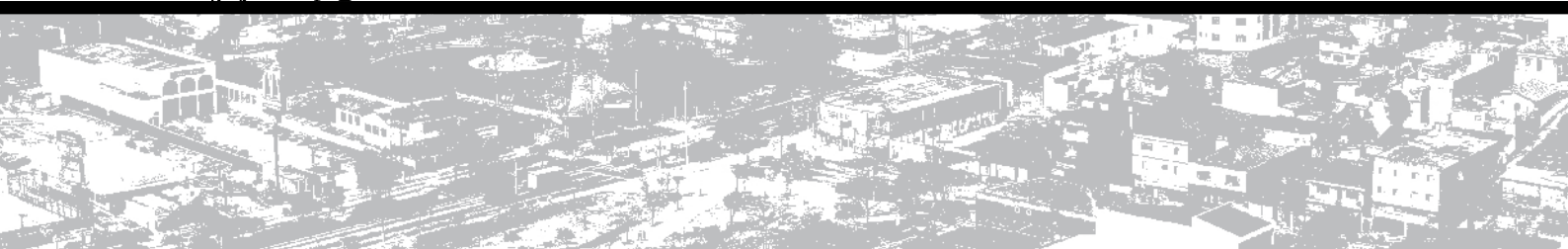
Un aspecto que debe ser destacado es la articulación de las normas del Estatuto de la Ciudad con la financiación de la vivienda. A partir del plan director se elaboró el Plan Local de Vivienda de Interés Social, con metas, programas y formas de afrontar los problemas. Ese plan servirá de base para la elaboración de proyectos y para la captación de recursos por parte del ayuntamiento, procedentes, por ejemplo, del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social y del programa Minha Casa, Minha Vida.



Perspectivas para la cuestión urbana en Diadema

En Diadema, la aplicación de los principios y directrices de la reforma urbana sintetizados en el Estatuto de la Ciudad hicieron posible el éxito en el objetivo de evitar la expulsión de la población pobre de la tierra en que se había instalado. Una situación bien diferente se produjo en muchos otros lugares, donde la urbanización y las inversiones públicas en los barrios más pobres acabaron provocando la valorización de las tierras y la expulsión de sus ocupantes originales. Para evitar que se expulsara a la población, fue necesario transformar el territorio de la ciudad, especialmente con la urbanización de las favelas, que se convirtieron en «núcleos habitacionales». El mismo sentido tuvo la articulación del conjunto de políticas sociales, que perseguía garantizar su acceso a toda la población, a través de la presencia de los poderes públicos en todo el territorio de la ciudad, ofreciendo servicios de calidad a una escala que estuviera a la altura de la demanda, con prioridad para la salud, la educación, la seguridad y la asistencia social.

En 1983, cerca del 30 % de la población vivía en favelas, un índice que cayó hasta el 3 % en 2009. Según datos del ayuntamiento, en 2008, de un total de 225 núcleos habitacionales, 155 estaban urbanizados, 49 parcialmente urbanizados, 4 no urbanizados y 17 a la espera de un desalojo total por estar situados en áreas de riesgo o de protección ambiental. Todos los núcleos habitacionales de la ciudad han recibido alguna intervención del ayuntamiento, aunque en algunos casos, especialmente en lugares pasibles de desalojo, esas acciones hayan sido provisionales o de emergencia.



La gestión participativa en Diadema contempló, desde la creación del Estatuto de la Ciudad hasta nuestros días, la realización de dos Encuentros Municipales de Vivienda y Desarrollo Urbano, en 2001 y 2005, destinados a definir las perspectivas a largo plazo para la política urbana y habitacional de Diadema, ambos con la participación de cerca de 400 representantes de núcleos habitacionales y líderes de movimientos sociales. Desde 2003 se realizaron, en cuatro ocasiones, las versiones locales de la Conferencia de las Ciudades, convocada por el Ministerio de las Ciudades como instrumento de articulación entre municipios, estados y el Gobierno federal y de participación de la sociedad en el seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Se celebraron las elecciones previstas para el consejo del FUMAPIS, se mantuvieron las actividades de apoyo a la organización de asociaciones de lucha por la vivienda y se realizaron anualmente los ciclos de sesiones plenarias del Presupuesto Participativo para definir las inversiones que se llevarían a cabo y los gastos con las diversas políticas públicas.

Según una estimación presentada en el Plan Local de Vivienda de Interés Social de Diadema, el déficit habitacional de la ciudad estimado para 2008 sería de 9.499 nuevas unidades habitacionales. Dicho estudio identificó también que una parte significativa de los domicilios urbanos estaban en una situación inadecuada (el 22,45 %), de los que el 16,47 % estaban en situación de densificación excesiva (estimados en 17.623 domicilios en 2008), 13,31 % en situación de inadecuación de las tierras (14.238 domicilios en 2008) y 5,93 % carecían de infraestructura o de baño (6.345 domicilios). El ayuntamiento estima que existen cerca de 3.300 familias que viven en áreas de riesgo o de preservación ambiental, que se consideran una demanda prioritaria.

Frente a esta situación, son todavía considerables los desafíos que hay que superar. Como factores positivos, la ciudad cuenta con una buena disponibilidad de infraestructura, capacidad de movilización de su población y una economía dinámica. Pero sufre el grave problema de la escasez de tierras además de su elevada densidad de población. La decisión de trabajar en todo el territorio, centrándose en los espacios de mayor carencia, produjo un aumento general del nivel de calidad urbana. El cambio de la chabola de madera, sin agua, desagüe ni dirección, a la vivienda de una altura, de cemento y con acceso a todos los servicios básicos, supuso un salto importantísimo para la población que pudo disfrutar de ella.

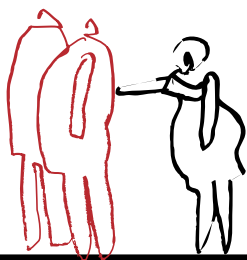


Pero ese cambio se produjo en unas condiciones que dieron lugar a nuevos dilemas. Un factor esencial es que, a pesar de las políticas sociales y de la mejora de la distribución de renta durante los últimos años, la mayoría de la población es víctima de la extrema desigualdad social que caracteriza a Brasil. En Diadema, eso se manifiesta con mayor intensidad, pues el nivel de ingresos de su población es bastante inferior a la media de su región. La valorización de los terrenos de la ciudad condujo a un proceso progresivo de ocupación de los lotes y de verticalización de las unidades habitacionales. Según Marta Cirera Sari Coelho (2008:50) «la problemática que se presenta es la cohabitación familiar, representada por un número considerable de pequeños lotes, en los que se autoconstruyen tres o más plantas, con lo que las viviendas se vuelven insalubres y sin ventilación». Ese nivel de densidad insostenible se ve acompañado por un espacio urbano de baja calidad, con pocas áreas libres y espacios de convivencia..

Para corregir esas distorsiones y atender al déficit ya existente, el ayuntamiento tiene que contar con una reserva de tierras, realizar una gran inversión en vivienda e intensificar el uso de los mecanismos de gestión del desarrollo urbano. Sin embargo, a pesar de los avances conquistados en Diadema, las condiciones abusivas de actuación del mercado inmobiliario no han cambiado casi nada. La tierra de la ciudad está artificialmente valorizada debido a su escasez. El precio del mercado está entre los R\$ 400 y los R\$ 600 por metro cuadrado, pudiendo pasar de los R\$ 800 por metro cuadrado, un nivel inviable para que los poderes públicos compren terrenos en una cantidad que esté a la altura de demanda. La cultura patrimonialista y las expectativas de beneficios inmobiliarios llevaron a un gran aumento de los precios de los inmuebles, que muchas veces permanecieron años desocupados, depreciando su entorno y tornando inviables otros nuevos emprendimientos. De ahí la necesidad de utilizar instrumentos como la parcelación, la edificación o la utilización obligatorias. La falta de tales instrumentos, antes de la promulgación del Estatuto de la Ciudad, provocó también enormes pérdidas económicas derivadas de acciones judiciales (órdenes judiciales de pago) de inmuebles que habían cambiado de uso, restringiendo su utilización, o de áreas ocupadas en que el ayuntamiento intermedió para que no se diera la restitución de la tenencia, e incluso áreas utilizadas para implantación de sistema vial. En muchos de esos casos, los propietarios obtuvieron también beneficios con la valorización de las áreas remanentes o pudieron utilizarlas en mejores condiciones de aprovechamiento.

Para enfrentar los retos urbanos actuales en Diadema es necesario aplicar urgente y eficazmente los instrumentos del Estatuto de la Ciudad. Hemos avanzado mucho en el uso de las AEIS, pero la morosidad en la aplicación de los demás instrumentos tiene que superarse urgentemente. En parte, esa lentitud se ha debido a un periodo de maduración de tales instrumentos y a la superación de las trabas burocráticas y jurídicas. Pero, en una ciudad como Diadema, con una ingente demanda de tierra urbanizada, situada en una región metropolitana, es necesario notificar rápidamente a los propietarios de todos los inmuebles vacíos o infrautilizados, de cara a su utilización obligatoria y al cobro del impuesto predial y territorial urbano progresivo en el tiempo, que constituyen medios de obtener recursos y garantizar la función social de la propiedad. Otro instrumento cuyo uso se ha intensificado es la concesión onerosa del derecho de construir. No obstante, en este caso, es necesario fijar índices urbanísticos de aprovechamiento y de ocupación junto con las ciudades vecinas, para evitar procesos de disputa sobre la localización, que no hacen más que deteriorar el mercado y favorecer al capital inmobiliario. Ese es uno de los aspectos de la política de desarrollo urbano que, en una región metropolitana, con ciudades conurbadas, ha de tenerse en cuenta más allá de los límites de los municipios. Muchos de estos problemas sólo pueden resolverse a partir de una coordinación con las ciudades vecinas, exigiendo una acción de los gobiernos municipales que establezca directrices comunes en el ámbito regional o metropolitano.

Diadema, como diversas ciudades brasileñas, ha conseguido avanzar mucho en la producción de un territorio más justo, pero tenemos un largo camino por delante hasta resolver el déficit habitacional, la oferta de servicios públicos de calidad con equidad, la sostenibilidad ambiental y económica y, principalmente, la calidad de vida de nuestra población. Ciertamente, el Estatuto de la Ciudad es un instrumento importante para ese avance, pero tiene que utilizarse plenamente dentro de la realidad local y, principalmente, ser incorporado por los diversos actores locales. Es decir, convertirse en una ley con todas las de la ley.





Referencias bibliográficas

- BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila N.; AKEMI, Yeda Maria Inoue. A revisão do Plano Diretor de Diadema: a construção de um processo participativo [La revisión del plan director de Diadema: la construcción de un proceso 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* [Allá donde los ríos refluén. Diadema: 20 años de democracia y poder local]. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2004.
- BOSSI, Wagner Membribes. *Diadema, planejamento e realidade: o que muda com os Planos Diretores*. [Diadema, planificación e realidad: qué cambia con los planos directores]. Tesina de maestría en Arquitectura y Urbanismo). Universidad de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BRASIL. Câmara de los Diputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos* [Estatuto de la Ciudad: guía de implementación por los municipios y ciudadanos]. 1.ª ed. Brasília: Câmara de los Diputados, 2001.
- COELHO, Marta Cirera Sari. *Espaço de direitos é mais que direito a espaço: o processo de urbanização de favelas em Diadema (1983-2008)* [Un espacio de derechos es más que el derecho al espacio: el proceso de urbanización de favelas en Diadema]. Tesina de maestría em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.
- DIADEMA, Ayuntamiento Municipal. Sumário de Dados Socioeconômicos [Sumario de dados socioeconómicos]. Diadema, 1995.
- _____. Habitação Cada Dia Melhor. Revista Trimestral del Ayuntamiento de Diadema. n.º 1. Diadema, mayo de 1996.
- _____. Desenvolvimento Econômico [Desarrollo económico]. Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano. Cadernos de Habitação n.º 1. Diadema, septiembre de 1996.
- _____. A Cidade Vermelha. Revista Trimestral del Ayuntamiento de Diadema n.º 3. Diadema, diciembre de 1996.
- _____. Legislação Urbana: Plano Diretor / Lei de Uso e Ocupação do Solo [Plan director/ Ley de Uso y Ocupación del Suelo]. Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano. Cadernos de Habitação n.º 2. Diadema, diciembre de 1996.
- _____. Código de Obras e Edificações [Código de obras y edificaciones]. Cadernos de Habitação n.º 3. Diadema, diciembre de 1996.
- _____. Diadema, Referências Históricas: 1501-2000 [Referencias históricas: 1501-2000]. Centro de Memoria de Diadema. Diadema, 2002.



_____. Diadema, Cidade de Todos. Revista de Prestação de Contas. Secretaria de Comunicação. Diadema, diciembre de 2006.

_____. Plan Local de Vivienda de Interés Social, Secretaria de Vivienda. Diadema, diciembre de 2008.

HEREDA, Jorge F.; NAGAI, S. K. Sônia; KLINK, Jeröen; BALTRUSIS, Nelson. O Impacto das AEIS no Mercado Imobiliário de Diadema [El impacto de las AEIS en el mercado inmobiliario de Diadema]. In: ROLNIK, Raquel y CYMBALISTA, Renato (orgs.), Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social [Instrumentos urbanísticos contra la exclusión social], Pólis, São Paulo, 1997.

HEREDA, Jorge Fontes; ALONSO, Emílio. Política urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema [Política urbana y mejora de la calidad de vida en Diadema]. In: BONDUKI, Nabil (org.), *Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras* [Hábitat: prácticas de éxito en vivienda, medio ambiente y gestión urbana en las ciudades brasileñas], Studio Nobel, São Paulo, 1996.

HEREDA, Jorge Fontes. Habitação popular, o discurso e a prática – o caso de Diadema [Vivienda popular, el discurso y la práctica: el caso de Diadema]. In: GORDILHO-SOUZA, Angela (org.), *Habitar contemporâneo – Novas questões no Brasil dos anos 90* [Habitar contemporáneo: nuevas cuestiones en el Brasil de los años noventa], FAU-UFBA, Salvador, 1997.

MARICATO, Erminia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar? [El Estatuto de la Ciudad: ¿Va a funcionar esa ley?] In: Correio da Cidadania, n.º 252, Julio de 2001

