

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Sabrina Durigon Marques

**A efetividade da gestão democrática das cidades
nas Zonas Especiais de Interesse Social**

Mestrado em Direito

São Paulo
2012

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Sabrina Durigon Marques

**A efetividade da gestão democrática das cidades
nas Zonas Especiais de Interesse Social**

Mestrado em Direito

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Nelson Saule Júnior.

São Paulo
2012

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

As marcas de muitas pessoas existem neste trabalho, tantas que cruzaram meu caminho, outras que estiveram sempre ao meu lado, e especialmente aquelas a quem este estudo se destina, todas elas me trazendo lições diárias.

Traduzir em palavras essa complexidade de problemas, relações sociais, interpessoais, sentimentos, sensações é difícil, ao mesmo tempo em que é preciso manter o rigor da pesquisa, não foi fácil conter as emoções que muitas vezes transbordavam. Quero dizer que tentei transcrever da maneira mais fiel possível o que vi, li, estudei, aprendi, senti desta cidade e suas relações. A cada pessoa que dividiu comigo qualquer desabafo neste período, meu muito obrigada!

Agradeço ao meu professor e orientador, *Nelson Saule Junior*, pelo exemplo de coerência que representa na luta pelo direito à cidade.

Agradeço aos professores *Celso Campilongo* e *Daniela Libório*, pela participação em meu exame de qualificação, cujas contribuições trouxeram mais grandeza a este estudo.

A toda equipe do *Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns* - PUC/SP, que me ensinou como aliar teoria e prática diariamente, fazendo com que cada tristeza vista durante o árduo trabalho realizado, fosse mais combustível para minha vontade de transformar. Aos companheiros de trabalho que passaram a ser companheiros da vida, *Gabriel Sampaio*, *Delana Corazza*, *Cacá Vazzoler*, *Rose Santos*, *Henrique Yasuda*, *Marcelo Elvira*, *Renata*, *Irene*, *Stacy*, *Vanessa* e tantos outros que por lá passaram.

Aos movimentos sociais, às organizações parceiras, aos Defensores Públicos e a todos aqueles que comigo dividiram, neste período, sonhos e lutas, derrotas e vitórias. Meus agradecimentos por mostrar como podemos ser resistentes, mesmo quando, por alguns minutos, achamos que não há mais saída.

Aos meus pais, pelo apoio diário, emocional, material, incondicional. À minha mãe, que me olha por trás do ombro e me guia. Ao meu pai, que tem grande responsabilidade pelas linhas e caminhos traçados. Ao *Fred*, pelos 27 anos dividindo comigo emoções que só os irmãos são capazes de compreender.

A todos os colegas do Ministério da Justiça, ao secretário *Marivaldo Pereira*, que ensina “a transformar o ribeirão em braço de mar”, todo meu orgulho e admiração. Ao *Patrick*

Mariano e *Alessandro Soares*, que, olhando na mesma direção, me fazem ver também o outro lado. Pela grandeza do dia a dia ao *Leandro Guedes*, *Priscila Spécie*, *Bruna Martins*, *Vanessa Motta*, *Guilherme Almeida*, *Luiz Bressane*.

Pela poesia da vida: *Anamaria*, *Jaque*, *Karen*, *Thalita*, *Olivia*, *Natasha*.

Aos entrevistados, que muito me ensinaram sobre as dificuldades concretas da relação entre teoria e prática.

A todos que, de alguma forma, mesmo que em pensamento, contribuíram para a materialização desta dissertação.

A todos aqueles que sofrem diariamente na pele as causas da indignação que me motivaram a estudar o tema, dedico este trabalho.

O comando das mãos são os olhos.

Francisco Miranda, metalúrgico, morador da Comunidade do Moinho, explicando a importância da divulgação para a ação no combate às remoções forçadas.

Não vou parar de lutar, esta é minha história, minha raiz, minha vida.

Paula Ribas, moradora da Nova Luz, sobre a relação que estabeleceu com o bairro onde vive, cujos moradores sofrem com perigo de deslocamento forçado.

RESUMO

MARQUES, Sabrina Durigon. **A efetividade da gestão democrática das cidades nas Zonas Especiais de Interesse Social**. São Paulo, 2012. 214 f. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Este trabalho pretende analisar os limites da efetividade dos instrumentos de gestão democrática das Cidades nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para a promoção da política urbana que vise à construção de uma cidade plural, que contemple diferenças sociais, étnicas, de gênero, e que respeite o Direito à Cidade. A ZEIS, que é instrumento de política urbana e deve ser previsto no Plano Diretor ou em lei municipal, tem importante papel na construção de uma cidade mais democrática, pois seu objetivo é garantir que algumas regiões admitam normas especiais de urbanização a fim de contemplar usos que, a princípio, seriam irregulares, sobretudo quando se trata da população de baixa renda, cuja ocupação dos terrenos em geral se faz de forma desordenada, sem observância dos ditames legais. Isto ocorre como consequência de uma política excludente, que baseia o planejamento da cidade nas leis de mercado. Desde o primeiro passo para sua delimitação no território até a urbanização ou a regularização fundiária de interesse social, há diversas situações em que a gestão democrática dessas zonas deve ser garantida, seja por meio da realização de audiências públicas, seja com a constituição do Conselho Gestor. Contudo, nem sempre estes espaços são respeitados, o que torna retórica toda previsão legal que preveja a participação cidadã na gestão da cidade. E este trabalho se propõe a estudar o funcionamento dos instrumentos de gestão democrática, como audiências públicas, conselho gestor e associação de moradores, com foco na ZEIS, tentando identificar problemas e, eventualmente, apresentar propostas que contribuam com a efetividade da participação, sempre buscando consolidar a democratização do acesso ao solo urbano e o direito à cidade.

Palavras-chave: ZEIS, Gestão Democrática, Conselho Gestor, HIS, População de Baixa Renda.

ABSTRACT

MARQUES, Sabrina Durigon. **The effectiveness of democratic management of cities in Special Zones of Social Interests**. São Paulo, 2012. 214 f. [Dissertation] Master of Law. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012,

The aim of this study is to analyze the limits of effectiveness of the Special Zones of Social Interests (ZEIS) as an instrument for democratic management of cities to promote an urban policy that intends to build a plural city, covering both social, ethnic, genre differences, and respecting the right to the city. The ZEIS, which is an urban policy tool and must be provided in the Director Plan or the municipal law, holds an important role at the construction of a more democratic city, since its objective is to ensure that some regions of urbanization admit special rules to accommodate uses that would be irregular in principle, especially when it comes to low-income people, whose occupation of the land is generally performed in a disorderly way, without observing the legal dictates. This occurs as a result of an exclusionary policy whose city planning is based on market rules. From the first step in its territorial delimitation to the point of land urbanization or social interest regularization, there are several situations in which the democratic management of these areas must be granted, whether through public hearings, or through the constitution of an Steering Board. However, these spaces are not always respected, which renders rhetoric all legal provisions of citizen participation in city management. Finally, this paper intends to study the functioning of instruments for democratic management, as public hearing, management council and neighborhood association with a focus on the ZEIS, attempting to identify problems and eventually presenting proposals which contributes to the effectiveness of participation, always looking forward to consolidate the democratization of both access to urban land and the Right to the city.

Keywords: ZEIS, Democratic Management, Steering Board, HIS, Low-income population.

LISTA DE SIGLAS

AMOALUZ	Associação dos Moradores e Amigos de Santa Ifigênia e da Luz
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAEHIS	Comissão de Análise de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
EDEPE	Escola da Defensoria Pública
EIA/RIMA	Estudo e Relatório de Impacto Ambiental
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
HABICENTRO	Superintendência da Habitação Popular, Regional Centro
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOM	Lei Orgânica Municipal
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OUC	Operação Urbana Centro
PD	Plano Diretor
PL	Projeto de Lei
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PRE	Plano Regional Estratégico
PROCENTRO	Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade de São Paulo
PUZEIS	Plano de Urbanização de ZEIS
SABESP	Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEHAB	Secretaria de Habitação
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento
SIURB	Secretaria de Infraestrutura Urbana
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 A EVOLUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES.....	14
1.1 A LEGISLAÇÃO COMO AGENTE DA (I)LEGALIDADE E DA (IR)REGULARIDADE DA CIDADE.....	14
1.1.1 Nas Tramas da Legislação – uma avaliação crítica.....	21
1.2 APROXIMANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DAS DEMANDAS SOCIAIS: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	29
1.2.1 A Democracia Participativa.....	29
1.3 DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	34
1.4 OS NOVOS MARCOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES – UMA MUDANÇA DE PARADIGMA.....	45
1.5 A TRAJETÓRIA DA REFORMA URBANA.....	49
2 INSTRUMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE CIDADES DEMOCRÁTICAS E SUA APLICABILIDADE NO CONTEXTO URBANO.....	52
2.1 ÓRGÃOS COLEGIADOS DE POLÍTICA URBANA – OS CONSELHOS.....	53
2.2 O CONSELHO DAS CIDADES E O MINISTÉRIO DAS CIDADES.....	56
2.2.1 O Ministério das Cidades.....	56
2.2.2 O Conselho das Cidades.....	57
2.3 OS CONSELHOS GESTORES.....	59
2.4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	63
3 AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL.....	66
3.1 ZEIS – DEFINIÇÃO, CONCEITO E REGULAMENTAÇÃO.....	66
3.2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS ZEIS.....	71
3.3 CONSELHO GESTOR DAS ZEIS.....	71
3.4 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E OS PLANOS REGIONAIS ESTRATÉGICOS NA DELIMITAÇÃO DAS ZEIS EM SÃO PAULO.....	72
4 NOVA LUZ.....	81
4.1 PRESSUPOSTOS PARA O ESTUDO DE CASO.....	81
4.2 SERÁ MESMO UMA “NOVA LUZ”?.....	82
4.3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	84
4.4 A ASSOCIAÇÃO DE MORADORES.....	86

4.5	O CONSELHO GESTOR DA NOVA LUZ	88
4.5.1	O Funcionamento do Conselho Gestor (Anexo II)	88
4.5.2	Projeto Nova Luz e a Produção de HIS	91
4.5.3	Plano de Urbanização da ZEIS	94
4.6	SÍNTESE E ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA	106
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
	REFERÊNCIAS.....	116
	ANEXOS	122

ENTREVISTAS REALIZADAS

Ana Lucia Ancona – Arquiteta, Ex-coordenadora do Programa Guarapiranga (2001-2004), Coordenadora do processo de criação das Zonas Especiais de Interesse Social pela Secretaria de Habitação de São Paulo (SEHAB) para o Plano Diretor Estratégico de São Paulo – 25/06/2009.

Helena Menna Barreto – Arquiteta e Urbanista – LAB/HAB (FAU-USP). Coordenadora do programa "Morar no Centro", desenvolvido pela prefeitura de São Paulo, no período 2001-2004.

Silvia Mariutti – Arquiteta, Superintendência de Habitação Popular – SEHAB. Atuou pela SEHAB à época da incorporação das ZEIS no PD e nos PRE's.

Alonso Lopez – Arquiteto, diretor de Hab Centro - SEHAB, conselheiro do Conselho Gestor Nova Luz.

Paula Ribas – jornalista, moradora da região Nova Luz, Presidente da Associação AMOALUZ.

Evaniza Rodrigues- Movimento União Nacional por Moradia Popular, atualmente trabalha na Caixa Econômica Federal, atuou pelo movimento de moradia, à época da delimitação das ZEIS no PD e PRE's.

Francisco Miranda – metalúrgico, morador da Comunidade do Moinho, localizada no centro da cidade de São Paulo.

INTRODUÇÃO

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), que é instrumento de política urbana, é estabelecida e delimitada por lei. Sua previsão no ordenamento foi um grande avanço para a redução das desigualdades no contexto urbano, vez que se propõe a reconhecer formas de uso do solo pela população de baixa renda que anteriormente poderiam ser considerados ilegais.

Contudo, nem sempre a legislação atuou de forma a mitigar disparidades. Assim, o que este estudo demonstrará logo no primeiro capítulo, é o papel segregador que historicamente a legislação urbanística (mesmo quando ainda não era assim denominada) produzida num contexto político elitista, contribuiu para a construção da cidade legal e da cidade ilegal.

Para este estudo se faz necessário um resgate histórico da ocupação desordenada de terras no Brasil e de sua regulamentação legal, que ocorreu ao longo de um processo contínuo de pressão e organização social.

Como será demonstrado, nem sempre a irregularidade da ocupação do solo é decorrente da ausência de previsão legal, muitas vezes o que ocorre é justamente o contrário, a legislação muitas vezes “orienta a ilegalidade”, e tem como consequência a construção de espaços elitizados nas cidades, onde quem pode pagar mora onde há ampla rede de equipamentos urbanos, e quem não pode é empurrado para a periferia dos grandes centros.

Uma das formas de reduzir esse distanciamento físico e social é por meio de mecanismos que deem voz à população, para que se manifestem sobre seus anseios e necessidades. E neste passo a democracia participativa tem importância central, porque poderá ser a garantidora dos espaços públicos que permitam que ocorra a participação popular e que os frutos desta articulação com o Poder Público sejam convertidos em políticas públicas mais amplas e democráticas.

Pode-se dizer que o movimento neste sentido teve início com a Assembleia Nacional Constituinte, em que diversas organizações sociais se uniram em torno de pautas comuns, resultando em emendas frutíferas à Constituição Federal de 1988 (CF/88). Como consequência deste movimento, foi aprovado o Estatuto da Cidade, que é a Lei nº 10.257/2001, que regulamenta o capítulo Da Política Urbana da CF/88 e traz diversos instrumentos inovadores na gestão democrática das cidades, como audiências públicas, conselhos, além da ZEIS. Tais instrumentos serão objeto de estudo do segundo capítulo.

O terceiro capítulo será integralmente dedicado à ZEIS, ao seu papel no planejamento urbano, à efetividade e legitimação, desde sua delimitação no Plano Diretor, com destaque especial ao Conselho Gestor, como espaço de participação que deveria ser privilegiado. A concepção das ZEIS é um grande avanço normativo, especialmente se considerar que nem sempre a legislação atua de forma a contribuir com a redução das desigualdades sociais no Brasil. Contudo, é preciso que se contemple o instrumento para além de sua previsão legal, avaliando se os espaços de gestão democrática previstos estão em pleno funcionamento, garantindo a isonomia na participação e verificando a implementação das propostas construídas nesses espaços.

Para embasar as avaliações deste trabalho, no quarto capítulo será analisado um caso concreto no município de São Paulo, cidade foco para todo este estudo. A escolha de São Paulo se justifica especialmente por ser um local que resume muitas das contradições que serão aqui expostas. A região da Nova Luz está no centro da cidade de São Paulo, e contém, em seu perímetro, uma Zona Especial de Interesse Social, cujo Conselho Gestor está em pleno funcionamento.

Assim, para que essa avaliação não seja meramente formal, este estudo deverá transcender a análise jurídica, abarcando também aspectos políticos e históricos sobre como a sociedade vem enfrentando os desafios da gestão democrática nos espaços urbanos, que não deixam de ser jurídicas, mas que estão mergulhadas num contexto político indissociável.

Essa combinação da análise legislativa, doutrinária, política e fática permite que se faça uma análise global sobre a efetiva participação popular nos espaços previstos nos instrumentos de regularização fundiária, especificamente as ZEIS.

1 A EVOLUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES

*(...) E quem vende outro sonho feliz de cidade
Aprende depressa a chamar-te de realidade
Porque és o avesso do avesso do avesso do avesso
(...)
Do povo oprimido nas filas, nas vilas, favelas
Da força da grana que ergue e destrói coisas belas (...).*

Sampa, Caetano Veloso

1.1 A LEGISLAÇÃO COMO AGENTE DA (I)LEGALIDADE E DA (IR)REGULARIDADE DA CIDADE

Há quem afirme que a irregularidade da ocupação do solo ocorra pela ausência de previsão legal, mas o que se verá adiante é justamente o contrário, a legislação muitas vezes “orientando a ilegalidade”. E a consequência disso foi a construção de espaços elitizados nas cidades, em que quem pode pagar mora onde há ampla rede de equipamentos urbanos, e quem não pode é empurrado para a periferia dos grandes centros, onde sequer o transporte público funciona de maneira eficiente.

A legislação que protege e garante o direito à cidade é uma inovação em nosso ordenamento, e foi construída em meio a muita disputa, foi uma dura conquista dos movimentos sociais que, após muita organização e pressão, conseguiram incluir algumas garantias para a população de renda mais baixa.

Há muito tempo a habitação e a cidade são tratadas como mercadoria, que apenas pode ter acesso quem por elas puder pagar. O mercado imobiliário atualmente é grande fonte de renda e lucro para os investidores; e, como diz Ermínia Maricato¹, as leis que regulam a habitação no país são as leis de mercado. Desta forma, os interesses contemplados pela legislação que é produzida, garantem benefícios à camada social privilegiada economicamente, o que deixa desamparada a população de baixa renda.

Como será demonstrado durante todo este estudo, a legislação é fruto de um contexto político, é fruto de muitas disputas, de muitas contradições. A depender da conjuntura, a legislação poderá beneficiar determinada camada social, mas sempre será resultado de arranjos e concessões.

¹MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. **Carta Maior**, 26 nov. 2007. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774>. Acesso em: 8 abr. 2012.

Entretanto, como se verá neste capítulo, em geral, a atribuição de realizar a elaboração normativa fica restrita a determinado grupo social ao passo que, a população de baixa renda, que sofre diretamente os efeitos de uma cidade elitizada, sequer participa deste processo de construção.

A configuração do espaço da cidade ocorre pela confluência de diversos fatores. A legislação e o alto custo da terra em regiões centrais ou bem servidas de equipamentos públicos são aspectos que contribuem fortemente para sua organização, como se verá.

A formação das cidades no Brasil ocorreu a partir da migração do campo, e as ocupações foram se consolidando sem que, no entanto, houvesse legislação regulando esta nova situação. Assim, a partir do momento em que a legislação foi sendo elaborada, era necessário que se observasse a realidade já consolidada, e partir dela se pensasse numa elaboração normativa. Porém, diversos motivos contribuíram para que este não fosse o procedimento adotado, como se demonstrará.²

Nabil Bonduki³ identificou este momento de crescimento intenso da cidade de São Paulo em meados de 1880, quando o complexo cafeeiro começou a formar atividade urbana, impulsionando o comércio de produtos importados, o sistema bancário, e o desenvolvimento da indústria. Esse incremento fomentou a imigração para São Paulo nesta época, dando origem ao primeiro déficit habitacional na cidade.

A precariedade das condições de moradia neste momento era imensa, inclusive nas habitações coletivas, os cortiços, gerando péssimas condições de higiene, o que propiciou o aparecimento de doenças e epidemias, e, diante deste quadro, o Estado decidiu interferir. A primeira intervenção estatal significativa no espaço urbano ocorreu sob o fundamento da necessidade de controle sanitário! O governo providenciou então diversas medidas de controle “higiênico” para a cidade, inclusive com a edição de um Código Sanitário em 1894, que passou a proibir a existência de cortiços.⁴

²Boaventura Souza Santos define bem esta dualidade, que não se limita à elaboração legislativa, mas especialmente à sua aplicação: “(...) A contradição pode então surgir entre os tribunais, orientados para a defesa legalista da propriedade, e as agências administrativas, orientadas para a resolução dos problemas sociais. Mas a contradição pode existir no seio da mesma instituição. Por exemplo, os tribunais podem ser legalistas na defesa da propriedade ou pelo contrario dar cobertura legal a problemas sociais, consoante a pressão política exercida sobre eles e o tipo de estratégia jurídica selecionada pelas partes em litígio. O recorte da dominação judicial retirar-se-á do conjunto das atuações dos tribunais pela presença desigual das duas linhas decisórias” (O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda. (Org.). **Invasões Urbanas**. Conflito de Direito de Propriedade. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 82).

³BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2011. p. 17.

⁴Ibid, p. 33.

Outra medida tomada, esta relacionada diretamente aos cortiços, foi a edição do Código de Posturas, que foi a primeira sistematização de leis urbanísticas da capital, em 1875, e revisado em 1886. Foi também a primeira abordagem sobre os cortiços, regulamentando e restringindo sua edificação no centro de São Paulo. Com esta vedação, o que se evitava, direta ou indiretamente, era a presença de pobres nas áreas nobres da cidade.⁵

Tem-se, desde já, uma forma de, indiretamente, valorizar o espaço central da cidade retirando dele a população de baixa renda, medida tomada por meio da legislação. E, claramente, sem que tivesse a oitiva de qualquer representante do grupo prejudicado.

Com a nova organização do centro os preços se elevaram, fazendo com que a única possibilidade de sobrevivência dos pobres no centro fosse a divisão da moradia, os conhecidos cortiços, que, por lei, já estavam proibidos de existir naquele local, o que seria uma grande contradição, como explica Bonduki⁶:

A construção barata era uma exigência intrínseca ao negócio, pois os níveis de remuneração dos trabalhadores não permitiam alugueis elevados. Os cortiços e as casa coletivas eram, portanto, essenciais para a reprodução da força de trabalho a baixos custos e, enquanto tal, não podiam ser reprimidos e demolidos na escala prevista pela lei e desejada pelos higienistas. **Esse conflito entre a legislação e a realidade, que nunca desapareceu, decorria do processo de exploração da força de trabalho e permeou a produção de moradias populares em São Paulo** (grifou-se).

Bonduki esclarece de maneira contundente que o conflito legislação *versus* realidade sempre esteve no seio da produção e reprodução da vida na cidade, refletindo de forma direta na produção de moradias populares, pois, ao mesmo tempo em que os trabalhadores precisavam estar perto do centro para poder vender sua força de trabalho e fazer girar a cidade, a legislação não permitia habitação de baixo custo naquele local. Este problema, que foi identificado em fins do século XIX, permanece vivo candente até hoje, início do século XXI.

Portanto, mesmo que a lei proibisse a existência de cortiços, o Poder Público não poderia acabar com todos, pois isso representaria a ausência completa de trabalhadores pelas redondezas, o que encareceria a mão de obra para os empregadores, seja com transporte, seja com um maior custo da habitação.

⁵ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A.; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa. (Orgs.). **Metrópole e globalização**. Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 37.

⁶BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2011. p. 39.

Neste período o Estado brasileiro era liberal, de modo que sua intervenção nas questões sociais era mínima, e, portanto, planejar habitação não fazia parte de seu programa, por isso a saída para este problema foi o incentivo aos particulares para que solucionassem esta demanda.⁷ Tal medida agradou a todos, pois acabava com o problema que o Estado deveria resolver, aumentava o lucro dos empreendedores, tranquilizava os higienistas e atendia à demanda dos trabalhadores por moradia, com forma e procedimentos questionáveis, mas teriam sua habitação a baixo custo, e, conforme preocupação do período, com adequadas condições higiênicas.

Não foram apenas estes fatores que culminaram na provisão privada de habitação popular. Somado às dificuldades acima, o transporte público à época era escasso e não atendia às demandas dos trabalhadores nos sentidos casa-trabalho-casa. Os empreendedores da área fabril da Vila Prudente, no início do século XX, muito interessados neste transporte, solicitaram à Light⁸ que os bondes trafegassem até a região, facilitando o transporte dos trabalhadores, porém, este pedido foi negado. Esta soma de fatores deu origem às primeiras vilas operárias no Brasil.

Merece destaque neste trabalho o fato de que tanto o incentivo fiscal aos particulares quanto o padrão determinado pela prefeitura para construção destas casas operárias estavam dispostas em leis municipais, respectivamente Lei nº 493/1900 e Lei nº 1098/1908, o que demonstra o contorno que a lei já vinha fazendo da cidade. Assim, em 1900, foi aprovada a lei 498, que previa que as vilas poderiam ser construídas fora do limite urbano.⁹ Com esta medida, duas situações se tornavam mais convenientes: (i) era possível controlar o preço dos imóveis contidos no perímetro urbano, mantendo a segregação dos bairros valorizados, e (ii) o aumento da lucratividade com a irregularidade legal do subúrbio. Ao passo que a legislação delimitava seu perímetro de atuação, permitia que fora desse perímetro tudo fosse possível, desde que conveniente e rentável.¹⁰

⁷BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2011. p. 40.

⁸A São Paulo Light Power & Cia era a empresa responsável pela geração e pela distribuição de energia elétrica na cidade de São Paulo e também pelo transporte por meio dos bondes.

⁹Lei Municipal nº 498, de 14 de dezembro de 1900.

¹⁰ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 1997. p. 88, citando Sarah Feldman em “As segregações espaciais da prostituição feminina em São Paulo”. In: *Espaço e Debates*, n. 28, São Paulo, 1989, p. 63, traz alguns exemplos em que fora da “cidade legal” a ilegalidade é permitida ou tolerada, traz um exemplo emblemático de como o irregular não ocorre pela ausência da lei, mas pela própria orientação do Poder Público neste sentido, ao relatar a criação da “zona segregada de prostíbulos, criada no Bom Retiro, onde estes estabelecimentos eram permitidos dentro daquela zona de confinamento. ‘Em 1940, segundo determinação do interventor federal em São Paulo,

A propriedade das casas pelos patrões não só significava mais uma forma de investimento financeiro, como também o aumento do controle sobre os funcionários, ao passo que, desagradando seu patrão, seu desemprego viria seguido do despejo, configuração que aumentava exponencialmente a relação de submissão.¹¹

Este modelo reforça a predominância da elite organizando e gerindo a cidade, ao mesmo tempo em que reflete a ausência da população de baixa renda atuando de forma ativa nos rumos legais, em que pese esta forma de organização urbana interferir direta e negativamente sobre ela.

A construção e a locação de imóveis foi se tornando, neste período, uma importante, talvez a principal, forma de ascensão social. Como explica Rolnik¹², os imigrantes e artesãos compravam terrenos à prestação, após o hipotecavam, e com este dinheiro construíam novas casas, e assim sucessivamente.

A partir de 1930, com a ditadura Vargas, a questão da habitação passa a ser central, pois com o plano nacional-desenvolvimentista, ela passa a ser condição básica de reprodução da força de trabalho.¹³ E justamente por isso, o entendimento era de que o setor privado não poderia permanecer responsável pela demanda, o Estado deveria atuar de forma direta.

Nesta época a primeira intervenção estatal foi por meio da Lei do Inquilinato, congelando todos os aluguéis, fato que significou perda de lucro considerável para os proprietários, situação que merece destaque, se considerar que 70%¹⁴ das moradias eram alugadas na época.

Adhemar de Barros, todos os estabelecimentos de prostituição deveriam se localizar no Bom Retiro, em um trecho do bairro composto por ruas sem saída, em função da existência da linha férrea, principalmente nas ruas Itaboca e Aimorés e um trecho da rua Ribeiro de Lima. Criou-se assim uma ‘zona segregada’, composta por quase 150 prostíbulos, abrigando 1400 mulheres, três postos antivenéreos e uma delegacia de polícia. A partir do estabelecimento da zona confinada, toda a prostituição exercida fora daquele espaço passou a ser considerada ilegal.” Outro exemplo trazido pela autora é da permissão dos cortiços no Brás. “A legislação proibiu a existência de imóveis multi familiares, porém, apenas na zona central, tolerando (diante da impossibilidade de proibir) que eles existissem nas áreas fabris. Hoje em dia, um exemplo clássico desta tolerância é a ocupação das áreas de mananciais, especialmente na zona sul de São Paulo, onde a legislação prevê restrições à ocupação, porém, a moradia lá é permitida enquanto não ocorrer a valorização do terreno. Assim que instado, Poder Público age para promover a remoção da população, enquanto isso não ocorre, a população vai chegando, se instalando e fazendo viagens que duram horas no transporte público até chegar ao centro da cidade”.

¹¹ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A.; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa. (Orgs.). **Metrópole e globalização**. Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999.p. 117-118.

¹²Ibid., p. 120.

¹³BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2011. p. 73.

¹⁴Ibid., p. 84.

Reduzir os custos da habitação interessava não somente aos trabalhadores, mas também aos industriários, que poderiam enxugar os salários pagos, uma vez que a moradia representava grande porcentagem dos gastos mensais. O Estado assume, então, o financiamento de moradias para os trabalhadores, momento em que a expansão para a periferia toma maiores proporções, pois seria a única possibilidade de construção a baixo custo, e, conseqüentemente, aumenta a necessidade de melhora nos transportes públicos.

Este momento é crucial para se entender qual a política adotada pelo Estado para prover habitação à população que não podia pagar para morar perto do trabalho ou no centro da cidade. O próprio Poder Público conduziu essa população às periferias. E aqui vale uma ressalva com relação ao objeto central deste estudo, que traz a ZEIS como uma das políticas que garante a manutenção da população de baixa renda no centro da cidade. Esse movimento antagônico, em dois momentos distintos da história do país, demonstra a diferença de atuação da política urbana neste período e após o processo que demarcou a mudança de paradigma ocorrido com a legislação urbanística.

As medidas tomadas por Vargas alteraram a forma de produção da habitação para a população de baixa renda. Ao desestimular o mercado privado, formas alternativas de moradia foram surgindo, incluindo a autoprodução. Embora o Estado não tenha conseguido solucionar a demanda por habitação a baixo custo, cristalizou-se na sociedade a ideia de que seria ele o responsável por esta atribuição, e seria também o responsável por regular a relação entre inquilino e proprietário.

Este ponto foi um dos problemas consolidados pela legislação que tratava da locação de imóveis. Locador e locatário não estavam em pé de igualdade, um era proprietário e o outro despendia grande parcela do seu salário para pagar pela moradia, que seria forma de investimento e obtenção de lucros daquele. Contudo, novamente a lei simulava uma igualdade inexistente. A Lei do Inquilinato, porém, agradou a todos – a princípio -, pois, congelando os alugueis era possível aos empresários que gastassem menos com o pagamento de salário à classe trabalhadora.

Na década de 1940 acontece uma crise habitacional: a Lei do Inquilinato, ao congelar os alugueis, desestimulou a produção privada de moradias; a autoconstrução pelos trabalhadores não era capaz de abarcar toda a demanda, e a atuação do Estado para garantir a habitação sempre foi insuficiente.¹⁵ Somado a isto, a rigidez e longa duração no tempo da Lei

¹⁵BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2011. p. 248.

do Inquilinato fez com que aumentassem os despejos, já que os proprietários buscavam saídas mais rentáveis aos seus imóveis, o que aumentou também a insegurança dos locatários, tornando mais segura e interessante a casa própria, mesmo que irregular ou mais distante.

Simultaneamente, ocorre um processo de renovação do centro, com a construção de grandes avenidas, com um embelezamento da cidade que só fazia aumentar a segregação centro periferia.

As primeiras favelas em São Paulo surgiram neste período de crise habitacional. O prefeito Abraão Ribeiro inovou ao tratar a questão da moradia como problema social, e construiu alojamentos provisórios multi familiares para a população que estava sendo despejada diariamente e, constituindo as favelas na cidade.¹⁶

Neste período cresceu vertiginosamente a autoconstrução das moradias na periferia. Embora este processo mereça duras críticas por exigir que o trabalhador gaste seu tempo livre trabalhando, além de não garantir o efetivo direito à moradia porque muitas vezes a construção é feita em terrenos cuja propriedade é de terceiros, era a única forma que o trabalhador teria de pagar o preço real pela construção.

Essa situação aumentou a demanda de transporte público para a periferia, o problema que teve início no século XIX se agravava, já que a população de baixa renda, que lá residia, teria que fazer grandes deslocamentos no sentido casa-trabalho. Estas questões estão umbilicalmente ligadas:

O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionou inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos.¹⁷

Mas este não foi o único fator que contribuiu para que a população de baixa renda fosse se direcionando para a periferia da cidade.

As chamadas obras de remodelação – alargamento de vias, instalação de praças, bulevares e equipamentos públicos –, ao ter como efeito o aumento do preço dos imóveis, contribuíram para acentuar o caráter comercial e de serviços ao Centro, na

¹⁶BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2011. p. 263.

¹⁷Ibid., p. 20.

medida em que apenas uma utilização de alta rentabilidade poderia arcar com o pagamento da renda devida a tal localização, valorizada pelo investimento público.¹⁸

Assim, novamente, os símbolos vão modelando o formato das cidades, alterando os critérios de valores e inviabilizando o acesso aos imóveis a determinadas faixas de renda.

Preços imobiliários altos significavam que os pobres só poderiam viver ali através da intensa subdivisão de casas e lotes. Isso, no entanto, estava banido por lei. Os ricos já haviam se mudado para outras regiões. Nascia, desse modo, pela primeira vez na história de São Paulo, a “cidade”: lugar exclusivo de comércio e serviços, caro e excludente símbolo da modernidade.¹⁹

Esta segregação e a precariedade da moradia para a população de baixa renda permanecem até hoje em dia. De acordo com levantamento realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)²⁰ em 2012, 62% da população paulistana não tem condições de pagar por uma moradia. A cidade de São Paulo está em quinto lugar no estudo realizado em dezoito países da América Latina e do Caribe. A consequência dos altos preços dos imóveis, regulados pelas leis de mercado, geram o crescimento da precariedade da moradia, segundo dados do último IBGE²¹ 43% das moradias no Brasil são inadequadas, por não terem acesso à rede de água e esgoto, e possuírem piso de terra e, muitas vezes, paredes edificadas por material reciclável.

1.1.1 Nas Tramas da Legislação – uma avaliação crítica

Esta é a história da formação e do crescimento das cidades, mais especificamente da cidade de São Paulo, que se deu, como explica Rolnik, não apenas orientado pelo texto frio da lei, também por todo o calor e contradição da realidade em que ela é aplicada, que não é linear e estática, tal qual previsto nos códigos. Esta mesma autora, ao mencionar Victor Freire²², diz que, para ele

¹⁸ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A.; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa. (Orgs.). **Metrópole e globalização**. Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 106.

¹⁹Ibid., p. 107.

²⁰CORREA, Vanessa. Mais de 60% das famílias não podem comprar casa em São Paulo. Folha de São Paulo *online*, São Paulo, 14 de maio de 2012. Cotidiano – a pesquisa foi feita com base na porcentagem de domicílios que gastariam mais de 30% de sua renda para pagamento das parcelas de um financiamento.

²¹IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo2010/>>. Acesso em: 14 mai. 2012.

²²Raquel Rolnik apud FREIRE, Victor da Silva. Códigos sanitários e posturas municipais sobre habitações (alturas e espaços). Um capítulo de urbanismo e de economia nacional. **Boletim do Instituto de Engenharia**, p. 231, fev. 1918.

(...) a legislação tem um papel positivo – proteger os investimentos – e outro negativo - evitar a ameaça representada pelo contato com usos e grupos sociais indecentes e insalubres – foi introduzida desde cedo na legislação urbana em São Paulo, constituindo um de seus aspectos fundamentais. Apesar de não ter sido integralmente implantada através de um zoneamento para toda a cidade, foi expressa através da produção de cortiços na zona urbana, e mais tarde, na zona central, e através de regulações específicas para os loteamentos de alto padrão.²³

E esta demarcação tem sua função bem evidenciada:

A chave da eficácia em demarcar um território social preciso reside evidentemente no preço. Lotes grandes, grandes recuos, nenhuma coabitação é fórmula para quem pode pagar. A lei, ao definir que num determinado espaço pode ocorrer somente certo padrão, opera o milagre de desenhar uma muralha invisível e, ao mesmo tempo, criar uma mercadoria exclusiva no mercado de terras e imóveis. Permite, assim, um alto retorno do investimento, mesmo considerando, como diria Freire, o baixíssimo rendimento do lote.²⁴

Não é preciso que haja demarcação ou separação formal para que seja notória a divisão social na cidade. Apenas alguns “códigos”, como o tamanho dos lotes, do recuo, bastam para formar a tal “muralha invisível” que orienta para qual direção devem ir as construções populares.

E a argamassa desta muralha é a legislação. Por isso, não há que se falar em ausência de elaboração normativa que possa solucionar essas situações, tornando-as legalmente permitidas. Como explica Ermínia Maricato²⁵, o problema não é a ausência de leis, mas sim a sua forma de produção:

Não foi por falta de leis que a maioria da população brasileira foi excluída da propriedade formal da terra, durante toda a história do Brasil, seja no campo ou na cidade. Um cipoal de leis, decretos, resoluções, registros e cadastros seguiu-se à instituição da propriedade privada da terra no Brasil, a partir da Lei de Terras de 1850. Muitas iniciativas e também a ausência delas serviu para confirmar a relação entre poder e propriedade da terra ao longo dos últimos 200 anos. Até mesmo a gigantesca fraude que permitiu a apropriação privada das terras devolutas teve formatos institucionais variados. Os movimentos sociais devem lutar por novos marcos jurídicos, mas é preciso ter em conta que isso está muito longe de assegurar conquistas reais, como estamos testemunhando com a quase nula aplicação dos instrumentos mais importantes do Estatuto da Cidade, seis anos após sua promulgação. Apesar da força e da unidade dos movimentos urbanos, o secularmente almejado acesso à terra concretamente pouco avançou nesses anos de conquistas institucionais. Esse parece ser o ponto de honra da elite brasileira: conservar os pobres na ilegalidade quando ela mesma se apropriou ilegalmente da

²³ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A.; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa. (Orgs.). **Metrópole e globalização**. Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 46.

²⁴Ibid., p. 47.

²⁵MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. **Carta Maior**, 26 nov. 2007. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774>. Acesso em: 8 abr. 2012.

maior parte do patrimônio em terras públicas. As raízes da explicação estão muito fundas.

Para a autora, não é a ausência de leis que gera a exclusão, pois seu processo de elaboração é calcado numa política de estado que se orienta por diretrizes, dentre as quais está a opção de manter ou não esta população de baixa renda dentro dos quadros da legalidade, em que pese grande parte da ilegalidade praticada pela população de alta renda, como grilagem de terras e a imensa polêmica sobre os condomínios fechados, ser facilmente conduzida à legalidade.

Bassul, amparado por Ermínia Maricato, discorre como a ineficácia da legislação é apenas aparente, pois na prática ela atinge o fim a que se destina:

Decorre dessa percepção o argumento de que não é por falta de planos que as cidades brasileiras crescem de modo social e ambientalmente predatório, mas, ao contrário, pelo efeito, em grande medida, das próprias normas planificadoras. Para muitos pesquisadores, o aparato legal que regula a produção do espaço urbano no Brasil (legislação exigente para o parcelamento do solo, normas rígidas de zoneamento e minudentes códigos de obras, por exemplo) tem cumprido um papel oposto aos seus aparentes objetivos ordenadores.²⁶

O que o autor defende, em outras palavras, é que as próprias normas de planejamento urbano orientam para um modelo de cidade excludente. Na realidade, o que não se pode omitir é o caráter político e muitas vezes ideológico da legislação, o que, muitas vezes pode confundir, fazendo crer que a legislação não cumpre seu papel, quando na realidade cumpre, mas de forma transversa do que deveria ser.

Pretende-se demonstrar aqui o consentimento tácito do Poder Público quando o ilegal é conveniente ou quando ainda não interfere nos interesses econômicos:

As características do ambiente construído por uma sociedade marcada pela desigualdade e pela arbitrariedade não poderia negá-la. O paradoxo que articula legislação, arbitrariedade e exclusão social é explorado na segunda parte do livro. Destaca-se que a ocupação ilegal de terras é informalmente consentida (ou por vezes até incentivada) pelo Estado que, entretanto, não admite o direito formal do acesso à terra e à cidade. Isso se dá por conta da articulação entre legislação, mercado e renda imobiliária. A ocupação é consentida inclusive em áreas de proteção ambiental, mas raramente em áreas valorizadas pelo mercado imobiliário calcado em relações capitalistas.²⁷

²⁶BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade** – quem ganhou, quem perdeu? Brasília, 2004. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/cdu/artigos.html/estatutobassul.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2012.

²⁷MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo, 1995. Disponível em:

Então, o Poder Público muitas vezes tem conhecimento da ocorrência de ocupação em áreas irregulares ou ambientalmente protegidas, o que deveria ser coibido por ele. Porém, há um cálculo político que envolve evitar a ocupação e dar àquela população pronto atendimento. Com estes valores postos na balança, em geral a opção é por consentir a ocupação. E esperar até que o mercado determine a valorização do terreno e inviabilize a ocupação irregular pela baixa renda, como esclarece Maricato:

Enquanto os imóveis não têm valor como mercadoria, ou têm valor irrisório, a ocupação ilegal se desenvolve sem interferências do Estado. A partir do momento em que os imóveis adquirem valor de mercado (hegemônico) por sua localização, as relações passam a ser regidas pela legislação e pelo direito oficial. É o que se desprende dos dados históricos e da experiência empírica atual. A lei do mercado é mais efetiva do que a norma legal.

(...)

Ocupar, pode, você vai ocupar área de proteção de mananciais? A lei não permite, mas pode. Quero dizer que ninguém vai tirar você de lá a não ser que seja uma coisa pontual. Mas vai ocupar um prédio na Prestes Maia que deve R\$ 4 milhões de IPTU pra ver se consegue ficar... Ali, onde a lei permite, não se pode ficar; nas áreas de mananciais, onde a lei não permite, pode. Qual é a norma, a lei que existe neste país? É a de mercado, não é a norma jurídica. Lá, no centro, você não pode porque tem tudo lá, é um tesouro. É o melhor lugar, não tem nenhum local em que o transporte público é melhor, você não precisa ter carro.²⁸

São esses os agentes que conformam o espaço urbano, regulado pelas leis e interesses do mercado, e Maricato²⁹ complementa: “A ocupação ilegal como as favelas, são largamente toleradas quando não interferem nos circuitos centrais da realização do lucro imobiliário privado”.

A cidade autoconstruída está fora da previsão legal, em consequência disso, os serviços básicos também, e os moradores de lá são privados de seus direitos mais fundamentais, como se a ilegalidade em relação à posse da terra fosse justificativa para que a exclusão se realize em sua globalidade. Como afirma Maricato: “A ilegalidade em relação à propriedade da terra, entretanto, tem sido o principal agente da segregação ambiental e daí à

<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf> Acesso em: 12 out. 2011. p. 5.

²⁸MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. **Carta Maior**, 26 nov. 2007. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774>. Acesso em: 8 abr. 2012.

²⁹Id. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo, 1995. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf> Acesso em: 12 out. 2011. p. 35.

exclusão social, no campo ou na cidade”.³⁰ Daí decorrem diversas outras relações que vão se estabelecendo no intuito de se prover de meios para a garantia desses direitos rechaçados.

E é justamente por isso que a população residente em favelas que deveria ter papel ativo e decisivo no planejamento urbano! Uma vez que não têm acesso à moradia por meio do mercado formal, são os responsáveis pela criação de formas alternativas de ocupação e reinvenção do espaço urbano, que dão origem aos assentamentos precários, cujo reconhecimento formal não é feito pelo Poder Público. Diante disso, indiscutível a importância da participação desses grupos no planejamento.

Esta forma de legislar teve como consequência a elaboração de leis em desacordo com a situação fática das ocupações já consolidadas, o que transformou as áreas ocupadas em áreas de ocupações ilegais, desqualificando a moradia e desconsiderando, mesmo que indiretamente, alguns dos direitos dos moradores. Nos dizeres de Raquel Rolnik³¹: “Essa delimitação tem consequências políticas importantes, na medida em que pertencer a um território fora da lei pode significar uma posição de cidadania limitada”.

E assim a lei vai conduzindo e diferenciando o legal do ilegal, e por isso a grande importância de se garantir habitação adequada em áreas servidas de equipamento público à população que, historicamente, é desprovida de direitos e garantias. Para ilustrar esta situação, Boaventura Souza Santos, em seu texto *Notas sobre a história jurídico-social da Pasárgada*³², ao justificar as razões pelas quais os moradores de favelas não procuravam o Poder Judiciário para dirimir suas contendas, aborda este assunto:

(...) (os moradores de Pasárgada sabiam) desde o início que a comunidade era ilegal à luz do direito oficial, quer quanto à ocupação da terra, quer quanto aos barracos que nela se iam construindo. Na expressão perspicaz de um deles, “nós éramos e somos ilegais”. Recorrer aos tribunais para resolver conflitos sobre terras e habitações não só era inútil como perigoso. Era inútil porque “os tribunais têm que seguir o código e pelo código nós não tínhamos nenhum direito”. Era perigoso porque trazer a situação ilegal da comunidade à atenção dos serviços do Estado poderia levá-los a “nos jogar na cadeia”.

³⁰MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo, 1995. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf> Acesso em: 12 out. 2011. p. 30.

³¹ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A.; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa. (Orgs.). **Metrópole e globalização**. Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 2

³²SANTOS, Boaventura de Souza. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Claudio; FALCÃO, Joaquim. (Orgs.). **Sociologia e Direito**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1980. p.8

Em outras palavras, mesmo que aos moradores de Pasárgada assistisse algum direito a ser reivindicado, eles não se sentiam seguros para pleiteá-lo judicialmente, sob pena de despontar uma questão maior, a ilegalidade da casa, da moradia, a qual eles perderiam caso o “Estado” descobrisse esta ilegalidade. Nesta perspectiva, pode-se dizer que a lei

(...) funciona, como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável. Entretanto, isto é poderosamente verdadeiro para o caso de São Paulo e provavelmente para a maior parte das cidades latino americanas, ela determina apenas a menor parte do espaço construído, uma vez que o produto – cidade – não é fruto da aplicação inerte do próprio modelo contido na lei, mas da relação que esta estabelece com as formas concretas de produção imobiliária da cidade. Porém, ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada. Esse fato tem implicações políticas óbvias, pois, além de demarcar as fronteiras da cidadania, há um importante mecanismo de mídia cultural envolvido, desde que as normas urbanísticas funcionem exatamente como puro modelo. Com isso queremos dizer que, mesmo quando a lei não opera no sentido de determinar a forma da cidade, como é o caso de nossas cidades de maioria clandestinas, é aí onde ela é mais poderosa no sentido de relacionar diferenças culturais com sistemas hierárquicos.³³

Esta prática é muito viva até hoje, moradores da “cidade ilegal” temem quando precisam acessar algum serviço público, pelo fato da insegurança na moradia ter efeito de se estender sobre os demais direitos.

Exemplo concreto desta espécie de desrespeito aos direitos de moradores de assentamentos irregulares, cotidianamente vivenciado, é a naturalização da “revista policial” na entrada das casas. Fim do dia, trabalhadores cansados voltam às suas casas, local que deveria servir de refúgio e descanso. Contudo, costumeiramente, estes trabalhadores são obrigados a se submeter aos desmandos injustificados das autoridades, e esta situação é tolerada porque a irregularidade da posse da terra transmite a sensação de inaplicabilidade dos demais direitos fundamentais a esta população. A sonora música de MV Bill ilustra a situação:

Celebrando a cada momento/ A noite, a noite é onde tudo acontece/ Na saída da minha casa eu levo uma geral/ Pra não perder o costume natural/ Coisa normal no meu bolso tem nada/ Aí negão tá liberado, rala!/ Tô acostumado isso não me abala/ Vou encontrar com os amigos lá na praça/ A noite é longa, ainda é cedo/ A noite é negra, escura como preto/ Com os amigos sentados a mesa.³⁴

³³ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A.; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa. (Orgs.). **Metrópole e globalização**. Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999. 13-14.

³⁴MV Bill, A Noite.

As pessoas que vivem em moradias precárias e irregulares sofrem diariamente uma série de violações em seus direitos que acabam por transferir a situação de ilegalidade referente à posse da terra para todas as demais condições. É como se o descumprimento de uma das situações previstas no artigo 6º da Constituição Federal³⁵ fosse justificativa necessária e bastante para o desrespeito a todos os demais direitos sociais nele previstos. Esta situação faz parecer que toda sua existência ocorre na ilegalidade.

A sensação de estar à margem do “merecimento” dos direitos fundamentais, é compreensível, pois na prática as condições não lhes são favoráveis, ao passo que a irregularidade da posse da terra é a justificativa costumeiramente utilizada para não implementar os demais serviços básicos residenciais:

Através deste mecanismo as formas de inserção irregular são simultaneamente estigmatizadas e legitimadas numa escala micro, sem que as bases – macro – da legitimidade do direito de propriedade sejam colocadas em questão. O efeito urbanístico deste dispositivo jurídico-político é impressionante: são milhares de hectares de terrenos e de quilômetros de vias públicas que não se sabe, a princípio, se são ou não parte integrante da cidade, se devem ou não ser objeto de investimentos públicos, se podem ou não ser integrados às redes de serviços, infraestrutura etc. A consequência inevitável da posição extra legal é uma espécie de imagem de provisoriedade, que ao contrário do que a própria noção de provisoriedade supõe, é permanente. A posição de provisoriedade funciona, a nível da política urbana, como justificativa para o não investimento público, o que acaba reforçando a precariedade urbanística e sobretudo acentuando as diferenças em relação ao setor da cidade investido.³⁶

A condição de suposta provisoriedade é a justificativa para que não se faça o investimento público, o que só aumenta a precariedade daquele assentamento, deixando-o cada vez mais estanque do setor formal da cidade.

É importante apenas mencionar a falsa polêmica que se estabelece como justificativa para a não regularização de determinada área, bem como para a não instalação dos equipamentos e serviços públicos fundamentais. A alegação manifestada pelo Poder Público é de que a regularização do terreno e a implantação dos serviços seria uma importante forma de incentivo para que a população intensificasse a ocupação irregular, e muitas vezes em desacordo com a lei. Esta afirmação é uma falácia, pois a ocupação precária só ocorre por ausência de alternativa digna de moradia.

³⁵“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

³⁶ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A.; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa. (Orgs.). **Metrópole e globalização**. Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 15-16.

E o contraponto deste argumento é que a regularização e a instalação de serviços de saneamento básico, por exemplo, seria bem mais eficaz, ao passo que não deixaria desprovida de moradia aquela população, e, no aspecto ambiental, impediria que os dejetos fossem jogados diretamente em áreas protegidas ambientalmente, dando a eles tratamento adequado. Maricato³⁷ traz um exemplo concreto desta falsa polêmica:

Durante o regime militar, o PLANASA - Plano Nacional de Saneamento Básico, abandonou os critérios legais de uso e ocupação do solo para estender o fornecimento de água à população até então não atendida em diversas áreas metropolitanas. A SABESP, empresa pública responsável pelo saneamento básico no estado de São Paulo, ampliou a rede de águas até os loteamentos ilegais, inclusive aqueles situados em área de proteção dos mananciais, desenvolvendo para isso instalação leve e de baixo custo. Essa atitude teve repercussão direta na queda do índice de mortalidade e infantil, objetivo do plano.

Assim, não se desconsidera a irregularidade daquela ocupação, ao contrário, a partir dela ponderam-se os valores envolvidos, e, por fim, o valor vida se sobressai, concluindo-se pela necessidade de garantir a vida por meio de políticas que garantam saúde adequada à população. E a contenção da ocupação irregular não se faz pela privação dos serviços fundamentais, mas sim pela elaboração de políticas sociais que resguardem os direitos da população de baixa renda. Vale destacar que, paradoxalmente, esta regularização tenha ocorrido durante o período de ditadura militar no Brasil.

Não data de hoje o direcionamento dos locais que serão servidos de infraestrutura. Desde a República Velha a orientação era implementá-la onde o retorno pudesse ser lucrativo, então, com a transferência para a iniciativa privada do monopólio da prestação de serviços, eram as empresas que definiam quais seriam as áreas valorizadas do município.

Ao delimitar o perímetro urbano, a Câmara definia o âmbito de atuação das companhias provedoras de infraestrutura. As implicações foram imediatas: o que estava dentro era rapidamente valorizado; o que estava fora, automaticamente excluído.

(...)

Esse monopólio simultâneo à prestação dos serviços mais essenciais dotara a empresa de um grande poder de gerar valorizações urbanas.³⁸

³⁷MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo, 1995. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf> Acesso em: 12 out. 2011. p. 31.

³⁸ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A.; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa. (Orgs.). **Metrópole e globalização**. Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 148.

Não se pode transferir ao particular função que é, sumariamente do Estado, sob pena de ter-se a representatividade afetada, como na situação descrita acima. É do Poder Público a obrigação de atender de forma igualitária todas as camadas sociais, todos os interesses, e por isso não pode repassar ao particular tarefa tão central para a justa organização do espaço urbano.

Dentro desta competência do Estado deveria ser contemplada a garantia de espaços centrais que pudessem ser destinados à população mais prejudicada pelas regras que foram sendo delineadas, que é a camada de baixa renda.

Verificou-se que a legislação urbanística foi, paradoxalmente, desenhando o que seria a cidade legal e contornando o que seria ilegal, e ficaria, por isso, na periferia. E os reflexos desta política são sentidos até hoje, com a população de baixa renda morando cada vez mais distante do centro e tendo que enfrentar dificuldades constantes com a escassez e precariedade do transporte público.

Como ficou demonstrado, a elaboração da legislação que segrega é fruto de um contexto político, faz parte das disputas e lutas sociais, cuja orientação é determinada por quem detém o poder político e econômico, de forma que a população de baixa renda e despojada de direitos não é ouvida. Uma perspectiva de mudança deste panorama é por meio da democracia participativa, com iguais possibilidades de manifestação de todos os atores sociais, inclusive participando da produção normativa, como será demonstrado abaixo.

1.2 APROXIMANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DAS DEMANDAS SOCIAIS: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

1.2.1 A Democracia Participativa

(...) A gente quer ter voz ativa, no nosso destino mandar (...).

Chico Buarque, Roda Viva

É vasto o debate sobre o significado de democracia no campo das Ciências Sociais, e aqui não se adentrará aos meandros teóricos destas divergências. Seu conceito será abordado a partir da previsão constitucional, contida no artigo 1º, que dispõe que o fundamento do Estado Democrático de Direito é o exercício do poder popular.

O parágrafo primeiro deste mesmo artigo prevê a possibilidade de exercício direto ou indireto do poder popular, e aqui caberá aprofundar esta última previsão, o exercício direto do poder, fundado no princípio da soberania popular, tal como previsto no artigo 14 da CF, que trata a iniciativa popular como uma forma de exercício dessa soberania.

A soberania popular, exercida de forma direta ou indireta, constitui o alicerce do Estado Democrático de Direito, o que, nos dizeres de José Afonso da Silva significa:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (artigo 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.³⁹

Este conceito de democracia, que envolve o convívio e o respeito com o diferente, o respeito à diversidade de ideias, culturas e etnias, a liberação de toda forma de opressão, corre livremente ao encontro do conceito do Direito à Cidade, como previsto na Carta Mundial do Direito à Cidade⁴⁰, e relatado pelo professor Nelson Saule Júnior⁴¹:

São considerados como direitos relativos à gestão da cidade, os seguintes: desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, participação no orçamento da cidade, transparência na gestão da cidade e direito à informação pública. Pela Carta, para o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável as cidades devem comprometer-se a regular e controlar o desenvolvimento urbano, mediante políticas territoriais que priorizem a produção de habitação de interesse social e o cumprimento da função social da propriedade pública e privada, em observância aos interesses sociais, culturais e ambientais coletivos, sobre os individuais. Para tanto, as cidades obrigam-se a adotar medidas de desenvolvimento urbano, em especial a reabilitação das habitações degradadas e marginais, promovendo uma cidade integrada e equitativa.

(...) a defesa do direito à cidade, compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades e povoados, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, ao usufruto da riqueza e cultura das cidades, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação, a preservação da herança histórica e cultural.

³⁹SILVA, José Afonso da, **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 112.

⁴⁰CARTA Mundial do Direito à Cidade. **Instituto Pólis**. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12>. Acesso em: 24 jun. 2012.

⁴¹SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática. Disponível em: <www.polis.org.br>. Acesso em: 24 jun. 2012.

O direito à cidade democrática, equitativa e justa pressupõe o exercício pleno dos direitos sociais, econômicos, culturais, civis e políticos previstos em Pactos e Convenções internalizados pelo Brasil, que garantam o direito a um adequado padrão de vida; o direito ao trabalho; à saúde; à água; à educação; à participação política; à segurança; à convivência diversa e pacífica; à moradia digna e adequada.

O convívio entre toda esta diversidade nas cidades só poderá ser harmônico se os valores democráticos acima mencionados forem respeitados. São, portanto, confluentes as garantias previstas para constituição do Estado Democrático de Direito e para o Direito à Cidade, ao passo em que ambas prezam pelo respeito e pelo contato com o diferente, pelo fim da opressão, com a divisão equitativa dos benefícios ao povo, sem distinção de raça, gênero e etnia. E é por meio dos mecanismos de gestão democrática que serão construídas cidades plurais, como se verá mais à frente.

Para José Afonso da Silva, como já mencionado, a efetividade da democracia está condicionada ao reconhecimento de direitos individuais, bem como à existência de condições econômicas favoráveis para que o exercício do convívio entre o diferente seja exercido. E neste passo a democrática participativa é elemento central para que estas condições sejam criadas, já que a ampla participação popular visa contemplar diversos olhares e percepções.

E este é um ciclo que se retroalimenta, pois são estas diferenças que fortalecem a própria democracia e enriquecem a construção coletiva, permitindo o aprendizado. Para Marilena Chauí, esta é uma das características da democracia, que ela define como:

Forma política na qual, ao contrário de todas as outras, o conflito é considerado legítimo e necessário, buscando mediações institucionais para que possa exprimir-se. A democracia não é o regime do consenso, mas do trabalho dos e sobre os conflitos. Donde uma outra dificuldade democrática nas sociedades de classes: como operar com os conflitos quando estes possuem a forma da contradição e não a da mera oposição? Ou seja, a oposição significa que o conflito se resolve sem modificação da estrutura da sociedade, mas uma contradição só se resolve com a mudança estrutural da sociedade.⁴²

Pelo pensamento acima, pode-se arriscar dizer que as democracias são tão mais democráticas quanto mais intensa é a participação política e, conseqüentemente, quanto maior o confronto entre opiniões divergentes. Essa característica merece destaque, pois o dissenso não pode ser tomado como crítica ao processo democrático. Não é o consenso que se busca com o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão democrática, mas sim trazer à tona as

⁴²CHAUI, Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. p. 24.

diferentes opiniões sobre o tema, como defendeu neste mês no Senado Federal o filósofo Girard.⁴³ Para ele, o silêncio da minoria poderia aparentar falso consenso, quando na verdade poderia ser uma forma de opressão perante a opinião dominante ou então uma forma da voz dissonante não se envolver no embate. Para ele o consenso, que representaria um dogma, poderia ser uma ameaça à democracia, cuja essência seria o convívio e o respeito ao diferente.

Este embate entre vozes dissonantes traz grandes contribuições à sociedade. A participação cidadã, que traz custos aos cofres públicos, traz também como retorno uma legitimação das políticas implantadas, que acaba tornando mais eficiente, e, conseqüentemente, esse custo acaba sendo revertido de forma positiva à Administração:

(...) a participação do cidadão qualifica os processos decisórios, tornando-os mais legítimos e, principalmente, aumenta a eficiência administrativa do próprio Estado. O processo tem como resultado uma transformação do cidadão que participa dos espaços institucionais, que passa a lidar com especificidades da gestão pública que eles até então desconheciam, bem como dos quadros técnicos e administrativos envolvidos, que tem que adaptar suas formas de comunicação para transmitir as informações necessárias aos leigos que participam do processo.⁴⁴

Tornar legítimos os processos decisórios para aumentar a eficiência administrativa do Estado é um dos interesses do Poder Público. Vale fazer breve comentário ao conceito de legitimidade, aqui explanado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁴⁵:

Sob esse referencial, contrasta-se a ação com a vontade dominante na sociedade e retira-se a conclusão: legítima, se concorda, ou ilegítima, se não é com ela concordante. Essa vontade dominante recebe outras denominações, como vontade da maioria, *communis opinio*, interesse coletivo, etc., mas embora todas essas expressões espelhem um valor social qualquer, não é o valor, em si, que se quer realizar através do poder, mas um desejo, afinal, que se pretende satisfazer. A base do poder político é a legitimidade tanto das opções quanto de quem as faz.

Para o autor, a legitimidade está na identidade entre a vontade do povo e ação do Poder Público. É nesta confluência de interesses que reside a legitimidade. E para ele o que importa não é o valor em si que se torna legítimo por meio desta sinergia, mas o processo para se chegar à decisão coletiva.

A participação social, portanto, além de ser um dos instrumentos de consolidação da democracia, é também um valor em si mesma, pois é uma importante ação pedagógica capaz de formar agentes críticos:

⁴³Charles Girard é professor da Universidade de Paris-Sorbonne. Jornal do Senado, 25 de junho de 2012. p. 4.

⁴⁴SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. (Orgs.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 17.

⁴⁵MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa e judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia**. [S.l.]: Renovar, 1992. p. 25-26.

A participação como maneira de fortalecimento da democracia é uma importante base para buscar resolver os conflitos e mesmo preveni-los. Os espaços da participação constituem uma grande rede entre indivíduos, suas organizações, movimentos sociais e o Estado. É por meio dela que, em boa medida, os atores sociais formam opinião, se expressam, fazem sua vontade ganhar poder coletivo e, assim, interferem nos destinos do país.⁴⁶

Os espaços de participação seriam, assim, também espaços de formação da população, onde o exercício do debate, do contato com opiniões divergentes e a consequente influência nos destinos do governo podem ser realizados. E, mais do que isso, Maria da Glória Gohn pondera que, em que pese a dificuldade de mensurar os efeitos da participação, o efeito inclusivo destes novos atores como gestores da coisa pública é inegável:

Seu impacto na sociedade não será dado por índices estatísticos, mas por uma nova qualidade exercitada na gestão da coisa pública ao tratar o tema da exclusão social não meramente como inclusão em redes compensatórias destinadas a clientes/consumidores de serviços sociais.⁴⁷

Esta nova qualidade na gestão democrática da coisa pública é um longo processo que exige muita prática para seu aprimoramento. Contudo, não é apenas a sociedade que precisa se preparar para o processo participativo, mas a mesma importância terá a dimensão que será atribuída pelo Poder Público a esta participação e à destinação que ele dará a seus frutos.

A participação da população busca reduzir as distorções de poder e de erro na tomada de decisões, pois aproximam as decisões políticas das necessidades reais da população e de seus interesses, tornando-as mais legítimas; além de fazer com que o cidadão se torne corresponsável pelos seus resultados, implicando em seu amadurecimento político e conferindo-lhe maior autonomia e maior capacidade de se autodeterminar.

⁴⁶LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 82.

⁴⁷GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 48.

1.3 DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Democracia? É dar, a todos, o mesmo ponto de partida. Quanto ao ponto de chegada, isso depende de cada um.

Mário Quintana

É preciso que se identifique, no âmbito da gestão democrática, que há dificuldades de várias ordens que precisam ser enfrentadas; seja no âmbito da Sociedade Civil, seja no âmbito do Poder Público, e especialmente com relação à forma de aplicação e utilização dos mecanismos.

No que se refere à Sociedade Civil, a maior dificuldade é possibilitar que haja igualdade de condições na participação. Para que esta participação social seja efetiva, deve ser considerado o pressuposto da desigualdade social. Ao contrário de algumas teorias, que defendem a participação individual como acesso de todos à gestão coletiva, aqui se defende que há desigualdades materiais, além de déficits de formação, o que pressupõe que haja diferentes tratamentos para as diversas situações. Marcos Nobre explica:

(...) o mercado capitalista cristaliza desigualdades anteriormente produzidas, sendo a mais importante dentre elas aquela entre os detentores dos meios de produção e aqueles obrigados a vender sua força de trabalho. Nesse sentido, é de fundamental importância superar não apenas as desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades apenas prometidas pelo direito sob o capitalismo, mas também os déficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultam, o que significa antes de mais nada ampliar a participação nos processos decisórios.⁴⁸

Esta teoria aborda a diferença material de condições para viabilizar a participação, seja pela precariedade de formação desses agentes, seja pelo tempo disponível para exercer outras atividades além do trabalho efetivo de cada um, entre outros fatores dificultadores. Esta é a premissa básica para se compreender a importância da participação no Estado Democrático, é a certeza de que não existe igualdade real na sociedade.

Hoje em dia os interesses empresariais e corporativos são facilmente sustentados e defendidos pelas grandes empresas, que, detendo o poder econômico, dispõem de melhores condições para seu exercício; enquanto os interesses populares ficam prejudicados em razão da dificuldade de intervenção social e de utilização dos mecanismos adequados, como fazem

⁴⁸NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 33.

hoje os representantes do mercado imobiliário, que orientam a valorização do espaço urbano, determinando áreas onde o preço da terra será maior ou menor.

Partindo-se deste pressuposto, cumpre apontar algumas formas que podem ser utilizadas para mitigar esta lacuna, tais como **(i) a educação popular, (ii) a Assessoria Jurídica Popular e (iii) a organização da Sociedade Civil.**

A professora Maria Victoria Benevides aponta a “educação política” como fator fundamental para que se possa garantir igualdade de condições na gestão democrática. Para ela, tanto os processo deliberativos quanto as campanhas educativas prévias a estes processos, fazem parte desta educação política.

Nesse sentido, vale fazer breve comentário sobre a diferença entre participação e deliberação; enquanto a participação é identificada como o resultado, a deliberação é o processo para chegar a ele, e ambos são de grande importância para a democracia participativa. É o exercício constante de deliberação que contribuirá com a efetiva qualificação das decisões, com o amadurecimento político dos atores e com a mitigação da visão antagonista entre individual e coletivo e entre público e privado. Nesse sentido:

A dimensão subjetiva individual da experiência participativa é enriquecida pela inter-relação entre o funcionamento das decisões políticas e sua interação com as atitudes e valores individuais. Essa interação coloca a necessidade de que os indivíduos ultrapassem as reivindicações de seus interesses imediatos e passem a se interessar pelas questões globais que atingem a todos.

O processo participativo teria, nesse sentido, uma função educativa, pois os indivíduos aprenderiam a distinguir, mas também veriam a ligação entre os interesses públicos e privados. Esse processo criaria uma relação de interdependência e cooperação e uma sensação de pertencimento à comunidade, pois cada cidadão dependeria igualmente das decisões dos outros (...).⁴⁹

Essa passagem transmite a ideia de que o próprio processo participativo seria um dos instrumentos que contribuiriam para a formação e amadurecimento social, fazendo com que a participação avance no sentido de cada vez mais ser utilizada para a defesa dos interesses coletivos.

A educação política pode ser proporcionada também outros meios, como a formação e educação popular, que em geral é fomentada por muitos movimentos sociais ou até por meio do Estado⁵⁰, mas que também pode ser oferecida pela Assessoria Jurídica Popular.

⁴⁹DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia** – um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007. p. 41.

⁵⁰Boaventura Sousa Santos, em seu livro **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007. p. 41, relata diversas experiências de educação popular via Assessoria Jurídica Popular ou promovidas pelo Estado, como a capacitação de integrantes da comunidade de baixa renda (“justiça comunitária”) para

A educação popular é tática central para que o povo adquira igualdades de condições para manifestação por meio dos instrumentos de gestão democrática. Para isso, ela deve ser libertadora, rompendo com o método tradicional de educar. Este tipo de educação deve estimular a criação e libertação de forças adormecidas ou reprimidas, deve evitar a hierarquização entre quem ensina e quem aprende, já que o processo de aprendizagem é dialógico e caminha nos dois sentidos.

Para romper com o dogmatismo é preciso aguçar a análise crítica dos educandos, para que eles possam vislumbrar outros caminhos, para além daqueles que lhes é ensinado, especialmente porque a estratégia deste tipo de educação é a transformação social. Sendo assim, ela tem um propósito, que é aplicar às situações concretas o que foi apreendido, com a intenção de transformar. Na educação popular não existe uma técnica, um método hermético para ensino, o que ela prega é que seja a expressão teórica daquilo que se pratica, esta conexão direta entre o que se aprende e a sua vida concreta é o que define a educação popular. Não é o discurso que julga a prática, é sempre a prática que pode mostrar se o discurso é ou não válido.

O educador deve partir do pressuposto de que o povo tem um conhecimento parcial e fragmentado, e por isso “precisa refletir sobre o que sabe, (às vezes, não sabe que sabe) (...)”.⁵¹ Sua atividade é facilitar ao educando que seja feitas as correlações entre o que aprende nas aulas e as contradições vivenciadas no dia a dia, os conflitos que enfrenta com relação à moradia, trabalho, sua relação com o espaço urbano e o que pode ser feito para afinar esta relação. A formação política deve instrumentalizar o saber do povo.⁵²

Merece um destaque especial uma inovadora atividade criada em São Paulo, o Curso de Defensores Populares⁵³, iniciativa de diversos parceiros, como Movimentos Populares de Luta pela Moradia, Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns – PUC/SP⁵⁴, Defensoria

realização de mediação, realizadas pelo Judiciário, cuja extensão do programa foi apoiada pela Secretaria de Reforma do Judiciário/MJ.

⁵¹EDUCAÇÃO Popular. **Cartilha CEPIS**, São Paulo, p. 30.

⁵²Corroborando com esse entendimento, o CEPIS, Centro de Educação Popular do Instituto *Sedes Sapientiae*, apoiador e orientador do curso, define o termo educação popular: “(...) Educação Popular é uma criação latino-americana. Objetiva mudanças sociais, participação popular consciente, organizada e crítica – a conscientização é fator decisivo para esta forma de participação – ; construção de um projeto popular de desenvolvimento; formulação de uma metodologia educativa, capaz de instrumentalizar o povo para a transformação das estruturas de dominação e exploração”.

⁵³Mais informações sobre o curso disponíveis em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/20/documentos/cursos%20e%20afins/folder%20Defensores%20Populares.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2012.

⁵⁴Durante 4 (quatro) anos trabalhei na equipe técnica do Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns, onde pude acompanhar de perto muitos dos relatos transcritos neste trabalho.

Pública do Estado de São Paulo – EDEPE (Escola da Defensoria Pública), Defensoria Pública da União, entre outros. O curso foi criado a partir da necessidade percebida pelas lideranças populares, que estavam na linha de frente dos processos organizativos, de que havia uma carência formativa que lhes possibilitasse a apreensão do conhecimento e também lhes trouxesse o consequente “empoderamento” que pudesse facilitar a negociação e o embate perante os órgãos públicos e demais setores envolvidos.

Em suas duas primeiras edições, nos anos de 2009 e 2010, muitos dos educandos eram oriundos dos processos de regularização fundiária atendidos pelo Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns – PUC/SP, e em razão disso foi notável a percepção dos efeitos causados pelo curso, tanto individualmente quanto coletivamente na organização comunitária. Esse aspecto multiplicador do curso é fundamental, pois permite que o conteúdo seja replicado, difundindo o saber, reinventando-o. Este poder trazido pelo conhecimento fortalece as relações na comunidade e possibilita que seus membros adquiram mais confiança na relação com o Poder Público, na prática, isto significa a divisão de responsabilidades com a equipe de assessoria jurídica popular neste processo de regularização fundiária.

Para o professor Saule Júnior⁵⁵ este é o papel da Assessoria Jurídica Popular, que não deve se restringir à atuação judicial:

O serviço de assistência jurídica tem uma dupla finalidade, a assistência transcende o juízo, não se contenta em ser judiciária, efetiva-se onde estiver o Direito; sendo integral, não se esgota na parte, no indivíduo, visa integrar os diversos grupos sociais desintegrados do conjunto da sociedade por sua marginalização.

Para ele, a Assessoria deve cumprir também um papel potencializador, que pode ser apresentado de duas formas:

O serviço de assistência jurídica terá duas funções em especial. A primeira de prestar a orientação jurídica, que significa um trabalho pedagógico de educação e informação a população necessitada sobre os seus direitos, e as formas de alcançá-los e conquistá-los.

A segunda função é garantir o acesso dessa população à Justiça, promovendo as ações cabíveis para obtenção de direitos ou na defesa de seus interesses.

Uma função primordial da assessoria jurídica popular seria realizar um trabalho pedagógico com a população, de orientação, que permita compreender a origem dos

⁵⁵SAULE JÚNIOR, Nelson. A Assistência Jurídica como instrumento de garantia dos direitos urbanos e cidadania. In: DI GIORGI, Beatriz; CAMPILONGO, Celso Fernandes; PIOVESAN, Flávia. **Direito, cidadania e justiça: ensaios sobre lógica, interpretação, teoria, sociologia e filosofia jurídicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p 161.

problemas que a afetam, estudar os seus direitos, bem como quais são os mecanismos disponíveis para alcançá-los.

Transpondo as fronteiras da assistência jurídica tecnicista, que visa somente ao atendimento das questões processuais, a assessoria jurídica popular se propõe a trabalhar para além das causas imediatas do conflito, buscando tocar com maior profundidade as raízes dos problemas sociais. Especialmente porque em geral a assessoria contempla o atendimento de uma coletividade que compartilha violações de direitos, cuja solução ou superação não poderá ser dirimida judicialmente, requererá outras formas de envolvimento para além do processo judicial.

A defesa destes interesses coletivos requer o uso de práticas transformadoras baseadas numa atuação interdisciplinar⁵⁶, que possa intervir jurídica e localmente para reparar violações de direitos suportadas pelas comunidades e criar o condão necessário à percepção de que aquela violação tem identidade e relação com outras violações semelhantes, possibilitando também o despertar, que contribui com a organização da Sociedade Civil.

Esses elementos são importantes para se diferenciar a atuação da assessoria jurídica popular da assistência jurídica tradicional. É um processo em que a divisão de tarefas é fundamental para o êxito da ação, como bem define o professor Campilongo⁵⁷:

Os serviços legais inovadores – coletivistas e organizadores da comunidade – orientam-se na direção de um entrosamento diferenciado entre clientes e advogados. Procura-se estabelecer uma relação de coordenação entre os atores, complementada pela postura reivindicante e participativa da clientela. O advogado coloca-se como um dentre os participantes de uma luta ou postulação jurídica que beneficiará toda a comunidade. Confere a seu conhecimento profissional uma função social que suplanta a harmonização ou solução de litígios individuais. Obviamente, esta relação horizontal é estabelecida por outro conjunto de símbolos que facilita a identidade: comunidade política, moral ou religiosa; linguajar e indumentária despojados; atendimento descentralizado, geralmente nos bairros periféricos. À clientela compete não apenas apresentar seu “problema” ao advogado, mas sim pressionar, fazer “barulho”, acampar em frente ao fórum ou aos prédios públicos, fazer greve, chamar a atenção dos meios de comunicação, etc. Essas estratégias mobilizatórias estão vinculadas não apenas à natureza coletiva dos interesses tutelados, mas principalmente com a arena institucional destinatária das demandas - nem sempre o Judiciário, muitas vezes o Legislativo e o Executivo.

⁵⁶Merece destaque a diferenciação entre a prática multidisciplinar e a prática interdisciplinar. Na primeira, várias categorias atuam de forma setORIZADA, cada uma nos limites de sua competência, de forma segmentada. Já na segunda, as práticas são simultâneas, se interrelacionam todo o tempo. Na prática interdisciplinar as atuações dos profissionais não chegam a se confundir, mas inexiste a barreira entre uma e outra atuação.

⁵⁷CAMPILONGO, Celso. Assistência jurídica e advocacia popular: serviços legais em São Bernardo do Campo. *Revista Forense*, v. 315, p. 5, 1991.

Enquanto a Assistência Jurídica se limita à representação judicial, a Assessoria Jurídica Popular transcende esses limites, a atuação é no sentido emancipatório de todo o coletivo, juntamente com a equipe técnica. E, para além da atuação ante o Poder Judiciário, a assessoria deve ser, se assim necessitar, perante os Poderes Legislativo e Executivo, atuando de forma direta na produção legal e de políticas públicas, e não somente após a judicialização do conflito.

Contudo, mesmo que a atuação seja conjunta, o papel da Assessoria Jurídica Popular não se confunde com o papel dos demais atores envolvidos no processo, com os movimentos sociais que contribuirão para a organização daquela população.

E este é o terceiro elemento facilitador da gestão democrática que foi mencionado anteriormente, a organização da Sociedade Civil que, mobilizada, é capaz de contribuir de forma mais efetiva por meio dos instrumentos de gestão democrática da cidade, como exemplifica Campilongo⁵⁸:

Um exemplo bastante nítido dessas estratégias, inclusive com reflexos sobre a eficácia da própria legislação estatal, pode ser retirado da prática, durante certo período, dos movimentos sociais por saúde na cidade de São Paulo. A organização popular, aliada à ampla mobilização participativa de bairros da periferia da cidade, fez com que projetos de saúde fossem montados por grupos de trabalho constituídos por técnicos da Secretaria de Saúde e representantes de movimentos reivindicatórios. Até a delimitação das áreas atendidas pelos serviços de saúde levou em consideração a mobilização popular. Em última instância, “a operacionalização da lei do Sistema Nacional de Saúde” foi condicionada pela capacidade postulatória das mobilizações.

Portanto, verifica-se assim o papel potencializador e organizativo que a Assessoria Jurídica Popular e os movimentos sociais podem desempenhar.

Estes são os maiores desafios que estão postos à Sociedade Civil com relação ao avanço na participação.

No tocante às dificuldades com relação ao Poder Público e à aplicabilidade dos instrumentos, há outros desafios que precisam ser superados. É preciso que se conjugue a participação social com o comprometimento político do governo, união imprescindível para que esta política tenha frutos:

Evidentemente, sem a vontade política e a existência de um projeto de desenvolvimento que considere o fortalecimento da democracia como parte integrante desse projeto não se teria, necessariamente, os atuais avanços. Basta ver que muitos governos pouco se preocupam em dialogar com os movimentos sociais. Os avanços conquistados no campo democrático no âmbito federal não se refletem

⁵⁸CAMPILONGO, Celso. Assistência jurídica e advocacia popular: serviços legais em São Bernardo do Campo. *Revista Forense*, v. 315, p. 5, 1991.

automaticamente nos estados e municípios. Os espaços de participação social não são mecanismos administrativos criados e consolidados como meros instrumentos legais. Eles não existem, ou não funcionam, se não houver mobilização social e vontade política dos administradores.⁵⁹

Cabe tanto ao Poder Público viabilizar a participação quando houver previsão legal para isso, quanto à população participar ativamente quando for chamada, ou, mesmo que não conclamada a participar, que o faça quando julgar necessário, mobilizando a Administração para estes espaços sejam criados. Aplicando-se um exemplo às áreas de ZEIS, cabe ao Poder Público determinar a composição do Conselho Gestor e, caso não o faça, será papel da população interessada se organizar para que o conselho seja instituído.

Assim, a participação da Sociedade Civil enfrenta limitações que se originam nas estruturas estatais pouco comprometidas com os processos de democratização, na burocratização, na penúria de recursos, na ineficácia, na instabilidade dos projetos que pressupõem a parceria com o Estado e, ainda, na exigência de qualificação técnica e política que deveria estar vinculada à manutenção da autonomia e da capacidade de representação efetiva. Ademais, vale lembrar que, no interior da própria Sociedade Civil, há confronto entre diferentes projetos políticos, concepções e interesses. As dificuldades de reconhecimento da pluralidade e da busca de interesses comuns para além das diferenças, isto é, a constituição mesma da ideia de interesse público, são, de acordo com Dagnino, o núcleo de "um aprendizado" difícil: o da construção hegemônica.⁶⁰

Aqui estão listados alguns dos grandes e mais comuns desafios da democracia participativa: a falta de comprometimento de alguns governos, a escassez de recursos para efetivação dos espaços coletivos, a dificuldade com a falta de qualificação técnica de alguns representantes. Não bastasse, a população também não comunga sempre dos mesmos projetos, o que muitas vezes acarreta divergências. Os desafios estão postos tanto para o Poder Público quanto para a Sociedade Civil.

E um dos desafios que os dois lados enfrentam é o que Pedro Pontual⁶¹ menciona como uma prática participativa, ao citar Celso Daniel:

(...) a democratização do acesso à participação exige uma presença ativa do governo, em particular no campo pedagógico. Assim, é crucial para tal democratização, a pesquisa de linguagens sintonizadas com a cultura da população, bem como, a organização de processos de formação dos cidadãos, de maneira a lhes permitir

⁵⁹LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 84

⁶⁰RIZEK, Cibele Saliba. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, Feb. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100011>. Acesso em: 1 mai. 2012.

⁶¹DANIEL, 1994, apud PONTUAL, Pedro. Pedagogia da gestão democrática das cidades. In: Participação Popular nos Governos Locais. **Revista Pólis**, São Paulo, n. 14, p. 63-68, 1994.

acesso à informação (...). Tais iniciativas caminham no sentido de se contrapor ao monopólio da informação de que os integrantes do Estado costumam ser portadores. Evidencia-se, ademais, que é perfeitamente possível e inclusive necessário, que o governo local - respeitando a independência e riqueza de formas de articulação da sociedade - atue de maneira concreta no sentido de estruturar e estimular a participação para que esta obtenha sua máxima eficácia.

Esta ideia reflete a necessidade de que o Estado desenvolva mecanismos capazes de dialogar com a população em condições de igualdade, de modo que a participação da sociedade seja contemplada e assimilada.

O rol de elementos dificultadores é grande, mas encará-lo é a melhor forma de aperfeiçoar o processo democrático. O Poder Público deve vislumbrar estes instrumentos como necessários e imprescindíveis, e não como obstáculos à realização de obras e planejamento. Não podem ser encarados como elementos facultativos, já que a lei prevê a obrigatoriedade de sua utilização para concretização de determinado projeto político.

Cabe também à Sociedade Civil cobrar do Poder Público uma postura ativa para efetivação dos instrumentos, mas compete essencialmente ao gestor público disponibilizar as condições adequadas para que isso se realize. Especialmente no que se refere a proporcionar condições adequadas de participação, como indicando representantes da Administração que sejam capazes de explicar, de forma clara, àquela população quais são as propostas do governo, bem como quais os impactos daquele projeto à vida daquela população, e por fim quais mecanismos estão disponíveis para que possam se manifestar com efetividade no projeto que terá interferência direta em suas vidas.

Verifica-se que, muitas vezes, na prática, instrumentos que deveriam ser utilizados para consultar a população sobre projeto que se pretende desenvolver, na realidade são muito mal aplicados. Ou estes espaços não são garantidos ou, quando são, não cumprem seu papel de criar canal de diálogo entre os sujeitos públicos e a sociedade, pois acabam tendo mero papel informativo, de transmitir à população o que o Poder Público fará, sem que haja margem para o debate, as “propostas” apresentadas já são o projeto concluído.

Esta forma de agir é incompatível com o preceito constitucional da soberania popular, disposto no artigo 14 da Constituição Federal que, para a professora Maria Victoria Benevides⁶², é um dos fundamentos da democracia.

⁶²BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 86.

O professor Fábio Konder Comparato reforça este coro e aponta para a necessidade de “existir, de fato, consultas públicas e referendos quando tomadas decisões estratégicas ao país”⁶³:

O povo é soberano quando tem o poder de referendar toda e qualquer emenda constitucional ou lei votada pelo Congresso; quando tem o poder de destituir todo e qualquer agente político eleito; quando deve decidir em plebiscito toda e qualquer alienação ou transformação de bem público, notadamente empresas estatais e reservas florestais, pois os bens públicos pertencem ao povo e não ao Estado; quando deve aprovar previamente toda e qualquer concessão de serviço público a empresas privadas, pois serviço público é serviço ao povo, sendo ele, portanto, incompatível com o exercício de atividade lucrativa; quando aprova os planos de desenvolvimento e as leis de diretrizes orçamentárias em todas as unidades da federação; quando pode responsabilizar, civil e penalmente, mediante ação popular, todo e qualquer agente público, inclusive membro do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Pessoalmente, iniciei uma campanha nesse sentido, quando atuava no conselho federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Cito apenas algumas proposições: a de desbloqueio de plebiscitos e referendos, a facilitação da iniciativa popular legislativa (Projetos de Lei nº 4.718/2004 da Câmara dos Deputados e nº 01/2006 do Senado Federal); a de introdução do recall (Proposta de Emenda Constitucional nº 73/2005 do Senado Federal).

(...)

É urgente dar ao povo uma soberania autêntica, e não apenas retórica, como a que existe atualmente.

De acordo com esta lição, a soberania popular só é plena quando a o povo é ouvido e suas manifestações contempladas e respeitadas. Os instrumentos não podem ser utilizados apenas formalmente, sua utilização deve esgotar as possibilidades de ampliação da participação para que o povo seja de fato soberano.

Para esta vertente da democracia participativa, instituições representativas e o governo são instrumentos de realização da vontade dos cidadãos, assim sendo, a teoria minimiza a separação rígida entre Estado e Sociedade Civil. Paulo Bonavides defende esta aproximação entre Estado e sociedade, por meio da participação:

Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesse.⁶⁴

⁶³ENRIQUECIMENTO de ex-ministro fortalece debate por reforma política. **Jornal Brasil de Fato**, São Paulo, n. 433, 16 a 22 de junho de 2011, p. 6. (Entrevista concedida por Fábio Konder Comparato).

⁶⁴BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 51.

Para ele⁶⁵ no conceito de democracia está intrínseco o de participação:

O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia diz, no mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis.

Consequência do próprio conceito da democracia é a criação de locais públicos onde se possa realizar a vida política, a cidadania e exercitar a formação cidadã que subsidiará os debates nesses espaços. A ideia de participação traz em si o conceito de mobilização coletiva em torno de um objetivo, cujo fim pode ou não ser comum, porém, tão importante quanto o resultado, é seu processo, em que se caracteriza pela divisão de responsabilidades entre os participantes.

Para a professora Maria Victoria Benevides⁶⁶ ao povo soberano cabe a tarefa de participar dos processos decisórios que sejam referentes à forma de organização do Estado e que definam os objetivos da ação estatal. Ou seja, que tratem das questões estruturais da sociedade.⁶⁷

Nesse sentido, Maricato, mesmo tecendo críticas aos espaços participativos que são proporcionados atualmente, não desconsidera a importância da participação, mesmo que reduzida e localizada, e aponta diversas conquistas alcançadas por meio da participação social:

⁶⁵BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 283.

⁶⁶BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 87.

⁶⁷Id. Nós, o povo. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: P Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 87. Neste passo, vale diferenciar a importância que se atribui aqui à democracia participativa, da ideia de “participativismo”, muito difundida hoje, sobre a falsa impressão de que todos podem participar de todas as decisões. A professora Ermínia Maricato retrata bem o conceito de “participativismo”, ideia que vem sendo muito disseminada atualmente. Especialmente nesse momento em que se prolifera a facilidade de comunicação pelos veículos de mídia social, é possível, a qualquer momento votar, opinar, criticar virtualmente. Porém esses mecanismos tratam de fato de questões estruturantes da sociedade? Ou são apenas periféricas, para aquietar insurretos?

Há algumas críticas tecidas a esse fomento participativista. Maricato, em seu texto “Nunca fomos tão participativos” explora essa lógica de que hoje em dia todos somos chamados a participar, em diversas esferas, sejam Bancos, ONGS, *sites* de relacionamentos, todos ávidos pela consulta à “opinião pública”. Maricato contesta, contudo, o fato de ser a participação muito restrita. Questões pontuais, que não são capazes de alterar a conjuntura, seriam apenas formas de iludir a população no sentido de considerar sua contribuição a questões ínfimas?

Exemplo central utilizado pela professora é sobre o incentivo à participação para solução de problemas locais, como destinação de verbas da associação do bairro, em contraponto à ausência de espaço para manifestação popular com relação à destinação de verbas públicas para pagamento da dívida externa. Talvez a participação nesse espaço tenha maior condão de desencadear mudanças estruturais.

(...) Essas críticas são precoces e incorretas se não reconhecermos que os chamados movimentos urbanos lograram uma condição rara no Brasil se comparado a outros países do mundo: uma certa unidade em torno do ideário da Reforma Urbana, o qual poderíamos sintetizar em direito à cidade e à cidadania para todos, em especial os excluídos territorialmente. Essa reunião de movimentos, federações de sindicatos, associações profissionais e acadêmicas e ONGs, muito dos quais participam do Fórum de Reforma Urbana, contabiliza muitas conquistas ao longo dos últimos 20 anos: alguns capítulos na Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade em 2000, a MP 2220 em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, as conferências nacionais das Cidades em 2003, 2005 e 2007, um Programa Nacional de Regularização Fundiária, inédito em nível federal em 2003, o Conselho Nacional de Saneamento Ambiental em 2004, a lei federal que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental em 2005, a Lei Federal dos Consórcios Públicos em 2005, a Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005, a instituição do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social em 2006, a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, um PL (atualmente no Congresso) que visa instituir um marco regulatório da mobilidade urbana, e o PAC da habitação e do saneamento, em 2007. Essa relação, extraordinária, mostra a força da organização e da unidade desse movimento. Boa parte dessas conquistas foi impulsionada pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho das Cidades a partir de 2003, mas é preciso lembrar que estas instituições foram, elas mesmas, conquistas sociais.⁶⁸

Todos estes avanços supracitados merecem ser reconhecidos e louvados, pois além de consagrar o avanço das lutas sociais, dando destaque à questão urbana, consolidou diversas formas de participação popular no país, como afirma o professor Saule Júnior.⁶⁹

Esses níveis de participação na verdade são novos paradigmas para o exercício do poder pelas entidades federadas no desempenho de suas funções e deveres constitucionais. Quando se pensa no Estado Democrático de Direito, numa civilização moderna, sempre se pressupõe a organização e a participação da sociedade na definição das ações e comportamentos dos agentes do Estado visando à solução de crises, conflitos e problemas políticos, sociais e econômicos.

A criação dos espaços de gestão democrática é um grande avanço e uma importante iniciativa. Entretanto, o primeiro passo para que a participação neles seja efetiva, é que os atores estejam no mesmo patamar, que o ponto de partida seja isonômico, o que, na prática, dificilmente ocorre. Os três mecanismos acima apontados, como educação popular, organização social e assessoria jurídica popular são fundamentais para o traçado deste caminho, sendo que este último tem potencial para ser o desenvolvedor dos dois primeiros.

⁶⁸MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. **Carta Maior**, 26 nov. 2007. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774>. Acesso em: 8 abr. 2012.

⁶⁹SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro**. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. p. 51.

1.4 OS NOVOS MARCOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES – UMA MUDANÇA DE PARADIGMA

No primeiro capítulo demonstrou-se de que forma a legislação, conduzida de acordo com o contexto político do momento, pode ser orientada para que se crie a cidade ilegal a partir da própria lei. No começo dos anos 80 tem início uma fase política, em que o povo passa a ter maior protagonismo diante do Estado, e ampliam-se os espaços de participação. Esse momento, cuja consolidação ocorreu nos anos 2000, viabilizou uma mudança de paradigma no contexto de produção legislativa.

A lei, que anteriormente era utilizada para criar espaços elitizados nas cidades, impedindo que a população de baixa renda pudesse se manifestar, neste momento sofre mudanças, pois os canais participativos são ampliados e ansiados pelo povo, que passa a contribuir mais nestes espaços, especialmente no que se refere à construção de cidades mais justas.

Foi na década de 1960 que teve início a movimentação de setores progressistas da sociedade apresentando propostas para mudanças estruturais na questão fundiária. Com o golpe militar, neste período, entre 1964 e 1980, esses movimentos foram esmagados, retomando sua ação no começo da década de 1980. A partir deste momento, a conjuntura política com o fim o regime militar foi favorável a que florescesse na sociedade seu caráter participativo, pois ao mesmo tempo em que a participação da Sociedade Civil era uma forma de afastar os resquícios ditatoriais, este movimento contribuía para a consolidação da democracia, ampliando a participação civil na reconstrução do Estado democrático.

Na década de 80, com o surgimento de novos movimentos sociais contestatórios, muda-se a visão tecnicista que se tinha da participação, e o cidadão deixa de ser visto como cliente do Estado, e alcança um patamar superior, passando a fazer parte das decisões tomadas no âmbito estatal, com a consequente ampliação dos mecanismos de participação. Esta situação representa um marco na mudança de paradigma, chamando a população a participar, a construir políticas públicas.

No bojo deste processo, o movimento mais emblemático do período foi a Assembleia Nacional Constituinte, que foi instalada em 1987 e teve como consequência a promulgação da

Constituição Federal de 1988, contou com a participação de diversos segmentos sociais⁷⁰, cujas pautas visavam à ampliação dos direitos e dos espaços de democracia.

Entre 1986 e 1987, uma série de movimentos populares propôs a participação institucionalizada no Estado pela via das chamadas “emendas populares”. A reforma constitucional de 1988 propôs importantes modificações, de um lado, nas práticas das políticas públicas e, de outro, no móvel e significado das ações sociais e coletivas.⁷¹

Merece destaque neste momento o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)⁷², que surgiu no bojo da abertura política e da mobilização para democratização do uso do solo. Congregava diversas organizações e entidades da Sociedade Civil, e tinha como motor a crítica à cidade mercadoria, e entre seus objetivos estava a construção de cidades mais justas e democráticas, o fim da segregação sócio-espacial e a democratização do acesso aos serviços públicos. Teve papel fundamental para que fossem apresentadas as emendas à Assembleia Constituinte, e instituído o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal.

O MNRU trouxe para a sociedade o debate sobre uma cidade plural, que transcendia o aspecto técnico local e ampliava e politizava o debate para questões estruturais, defendendo a cidade como um espaço de todos, e não apenas restrito àqueles que podem pagar por ela. Assim, o MNRU:

(...) define o conceito da reforma urbana como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos.

(...)

A bandeira da reforma urbana se consolida não somente na perspectiva da articulação e da unificação dos movimentos sociais por meio de uma plataforma urbana que ultrapassa as questões locais e abrange as questões nacionais, mas também na crítica da desigualdade espacial, da cidade dual. Com isso, inaugura no país um projeto que reivindicava uma nova cidade e propunha a quebra dos privilégios de acesso aos espaços das cidades. Configura-se uma politização que vai além da questão urbana porque se estende para o âmbito da justiça social e da igualdade. Tem como centro nodal a questão da participação democrática na gestão das cidades, tão discriminada pela lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, apoiados apenas em saberes técnicos, dos quais a população era considerada incapaz de saber, agir e decidir.⁷³

⁷⁰A década de 80 despontaram três segmentos que lutavam pela ampliação da democracia participativa; era a Igreja, por meio das CEB's, o sindicalismo e grupos de esquerda.

⁷¹AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 27.

⁷²Em 1988, após a Constituinte, o MNRU dá origem ao Fórum Nacional da Reforma Urbana, FNUR, que seria o principal articulador da regulamentação do capítulo “Da Política Urbana” da Constituição Federal, que daria origem ao Estatuto da Cidade.

⁷³SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: HABITAT INTERNATIONAL COALITION. (Org.). **Cidades para todos**. Propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago, Chile, 2010. p. 261

O processo participativo inaugurado no período era ousado e lutava para que, por meio da participação social em sua condução, pudesse se construir uma cidade plural, que contemplasse as diversidades. Nesse sentido, a Assembleia Nacional Constituinte foi um processo inovador e simbólico sob o aspecto participativo. Além das emendas apresentadas pelos constituintes, admitiam-se também emendas populares, que poderiam ser apresentadas por qualquer cidadão, sendo necessária a subscrição de 30 mil eleitores e a representação por três entidades.⁷⁴

Foram apresentadas 122 emendas populares, sendo que 83 delas atenderam aos requisitos regimentais, e entre elas a emenda da Reforma Urbana, conhecida como a Emenda nº 63, de 1987, que obteve 131 mil assinaturas. Ela trazia, em seu conteúdo, aspectos democratizantes do uso da propriedade e normas garantidoras do direito à moradia. Encabeçada pela Federação Nacional dos Arquitetos, teve apoio de diversos órgãos e conselhos profissionais, além de organizações e movimentos sociais.

Foi, contudo, parcialmente aprovada. Ao mesmo tempo em que o MNRU comemorava as conquistas, entre elas a inovação trazida pela usucapião urbana, lamentava o fato de que a função social da propriedade urbana ter sido remetida ao Plano Diretor. O texto final restringiu, ainda, a admissibilidade da usucapião apenas para terrenos particulares.

Isso ocorreu em razão da pressão exercida pelos grandes proprietários de terras, que temiam perdê-las caso essa garantia constasse no texto constitucional. O professor Nelson Saule Júnior.⁷⁵ explica a relação entre o poder econômico e a elaboração normativa, mais uma vez presente na sociedade:

Com base numa visão restrita da cidade como um bem econômico, a ação dos representantes desses agentes privados na Constituinte foi de impedir o estabelecimento de normas destinadas a regular as atividades urbanísticas que pudessem afetar os interesses dos detentores do capital imobiliário. Um tema que sofreu muita resistência foi sobre a definição dos instrumentos aplicáveis para garantir que a propriedade urbana atenda sua função social, que teria como fundamental consequência conferir nova competência ao Poder Público para o estabelecimento de obrigações e sanções aos agentes privados (empreendedores, incorporadores imobiliários), e proprietários de imóveis urbanos, voltados para garantir o cumprimento dos princípios da função social da propriedade e da cidade.

⁷⁴BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade** – quem ganhou, quem perdeu? Brasília, 2004. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/cdu/artigos.html/estatutobassul.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2012. p. 86.

⁷⁵SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro**. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. p. 32

A legislação urbanística, que estava apenas iniciando sua trajetória no Brasil, já identificava alguns obstáculos, que não seriam temporários.

Em que pese esta parcial derrota⁷⁶, o saldo foi positivo, porque esta emenda foi fruto de uma grande mobilização em torno de uma agenda comum, que pleiteava a mudança de papel da legislação, como instrumento de transformação para construção de cidades mais democráticas.

O professor Saule Júnior⁷⁷ reforça a importância deste momento:

A emenda popular da reforma urbana apresentou um conjunto de princípios, regras e instrumentos destinados não só ao reconhecimento e a institucionalização de direitos das pessoas que vivem na cidade, mas também capacitar o Poder Público para a promoção de políticas públicas para concretizar esses direitos.

Este processo foi um novo marco para a democracia brasileira, pois foi uma alteração significativa na forma de tomada de decisão dentro do processo legislativo, como afirma Rolnik:

As potencialidades desse novo arranjo de forças políticas evidenciaram-se na imensa mobilização social prévia à Constituição de 1988, que logrou inserir no texto constitucional um viés marcado pelos direitos humanos e pela cidadania. Especificamente na área da política urbana, a mobilização resultou em uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que resultou no capítulo da Política Urbana da Constituição (artigos 182 e 183). Nele estavam contidas propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle e uso e ocupação do solo, para que se pudesse, entre outros objetivos, possibilitar o acesso a terra, democratizando o solo urbano.⁷⁸

Foi um momento que, sem dúvida, fortaleceu a democratização e ampliação do debate sobre a política urbana, como Rolnik menciona. Contudo, a mudança de paradigma teve alcance mais amplo, atingindo costumes sociais ligados à relação entre Poder Público e

⁷⁶Ermínia Maricato atribui à FIESP a responsabilidade por esta derrota, já que seria ela a representante dos proprietários descontentes com a inclusão da emenda constitucional. O uso do solo urbano e a gestão da FIESP. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 de julho de 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/121179/1/JUL%2088%20-%200168.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2012.

⁷⁷SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro**. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. p. 25

⁷⁸ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito** – Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal, Porto Alegre, Ano III, n. 13, p. 130, nov. 2011.

Sociedade Civil. Mariana Mencio⁷⁹, que corrobora com esta ideia, afirma que este processo trouxe fatores importantes para a relação entre Administração e administrados:

Foi possível introduzir o controle e a fiscalização social do administrado nas relações com a Administração Pública, proporcionar consenso, adesão, confiança, colaboração do administrado na tomada de decisões administrativas, busca de legitimidade, imposição de limites à discricionariedade administrativa, ruptura das tradições do sigilo, arbitrariedade, tráfico de influência, *lobby*, esquema coronelista ou clientelista, aumento do grau de correspondência entre as políticas públicas e as demandas sociais.

Verifica-se, portanto que o processo da Assembleia Nacional Constituinte foi de fato um importante momento de mudança de paradigma sobre a gestão democrática no Brasil, que possibilitaria a inclusão do capítulo da política urbana que, alguns anos depois, daria origem ao Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que prevê os diversos instrumentos de gestão democrática da cidade que serão estudados a seguir.

1.5 A TRAJETÓRIA DA REFORMA URBANA

O Estatuto da Cidade

Diferentemente do que se viu no primeiro capítulo, aqui, como continuidade do processo iniciado com a Assembleia Constituinte, se consolida a mudança de paradigma iniciada em meados de 1988. Isto ocorre porque a luta pelo direito à cidade, que visa reconhecer direitos e cidadania aos habitantes de cidades que vivem em territórios considerados ilegais, informais ou irregulares nos bairros periféricos, além de buscar que a legislação passe a ser elaborada a partir da situação fática, tem como pressuposto o estreitamento de laços com a Sociedade Civil, por meio da democracia participativa. Sobre esta mudança de expectativa acerca da legislação, afirma Raquel Rolnik:

Os grupos que empunharam a bandeira da reforma urbana propuseram, no âmbito local, instrumentos que superassem a ideia da legislação como objeto puramente técnico, explorando suas múltiplas alianças com as desigualdades da sociedade e elaborando instrumentos urbanísticos que jogassem o peso do Estado e da regulação a favor – e não contra, como de costume - da democratização do espaço da cidade. O tema da política fundiária foi particularmente importante nesse debate. A questão do acesso ao solo urbano para as populações de menor renda já vinham sendo formulada desde a emenda popular pela reforma urbana em duas vertentes: a do reconhecimento dos direitos de posse e de integração à cidade daqueles que

⁷⁹MENCIO, Mariana. **Regime jurídico das audiências públicas na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 92.

constituíram as favelas e ocupações e a do combate à retenção especulativa de terrenos. No nível local, experiências como o Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em Recife, o Profavela em Belo Horizonte, as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema, todos iniciados na década de 1990, estão entre as primeiras aplicações práticas dessa nova abordagem.⁸⁰

São dois os momentos que merecem destaque no avanço democrático: o movimento pela Constituinte em 1988 e, posteriormente, a regulamentação do Capítulo “Da Política Urbana” da Constituição Federal, com a promulgação do Estatuto da Cidade.

O Projeto de Lei (PL) que daria origem a ele foi apresentado em 1989, pelo Senador Pompeu de Souza, que morreu antes que seu projeto fosse aprovado.⁸¹ Este PL transferia poderes aos Municípios, prevendo que os Planos Diretores pudessem determinar áreas de urbanização preferencial, urbanização restrita e regularização fundiária. E o mais importante, consagrava a gestão democrática durante todo o processo, com a participação tripartite entre representação popular, Poder Público e empresariado.⁸²

O projeto de lei tramitou no Congresso Nacional por mais de dez anos e recebeu mais de 100 emendas, grande parte delas eram formas de resistência às inovações trazidas pelo PL. Durante todo este longo processo, o MNRU lutou contra a morosidade de alguns parlamentares contrários aos interesses populares, que não tinham qualquer interesse na aprovação do projeto.

Apesar de muita luta contrária, em 2001, doze anos após sua apresentação, o projeto de lei foi aprovado por unanimidade na Câmara dos Deputados. Recebeu oito vetos, dois deles em temas deveras importante.

O primeiro foi a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, que permitia o direito à posse de terreno público, preenchidos os mesmos requisitos da usucapião. O presidente, porém, firmou compromisso de que uma Medida Provisória seria editada com brevidade a fim de suprir esta lacuna. E de fato foi, no mesmo ano aprovou-se a MP 2.220, porém, limitando a prescrição aquisitiva ao ano de 2001.

O outro veto foi à responsabilidade que se atribuiria aos prefeitos que não garantissem a gestão democrática na elaboração dos Planos Diretores, o dispositivo caracterizava como ato

⁸⁰ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito** – Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal, Porto Alegre, Ano III, n. 13, p. 129-130, nov. 2011.

⁸¹BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade** – quem ganhou, quem perdeu? Brasília, 2004. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/cdu/artigos.html/estatutobassul.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2012.

⁸²Ibid., p. 99.

de improbidade a ação de impedir a participação de comunidades, movimentos e entidades da Sociedade Civil na aplicação de instrumentos previstos no artigo 4º.

Em que pese muito do projeto original ter sido reformulado, são evidentes as inovações que a lei consagrou. Ao regulamentar os artigos 182 e 183, da Constituição Federal, estabelece como objetivos o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da sociedade, e, entre suas diretrizes, o direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática das cidades, a cooperação entre os atores sociais, o planejamento das cidades, bem como a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, entre outras.

Três aspectos do Estatuto da Cidade merecem destaque para este estudo: a gestão democrática, a constituição dos Planos Diretores e as ZEIS.

A gestão democrática foi garantida pelo capítulo IV do Estatuto das Cidades, que prevê órgãos colegiados da política urbana e conferências nos três níveis da federação; audiências, consultas e debates públicos, bem como iniciativa popular de projeto de lei.

O Plano Diretor, instrumento do planejamento territorial municipal, que no próximo capítulo será abordado com mais detalhes, passou a ser obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, e responsável pela definição e pelo cumprimento da função social da propriedade.

Por fim, as ZEIS, que foram previstas como um dos instrumentos jurídico/político da política urbana como sendo áreas em que a legislação permite padrões diferenciados de uso e ocupação do solo, facilitando a regularização fundiária à população de baixa renda. Contudo, sua regulamentação só ocorreria no ano de 2009, com a Lei nº 11.977, como será exposto em capítulo específico.

Assim, os diversos segmentos da sociedade que lutam por cidades justas, como movimentos sociais, parlamentares, partidos políticos, correntes religiosas progressistas, bem como setores acadêmicos, puderam ver consagrada no texto legal grande parte de suas reivindicações, seja por meio da Assembleia Nacional Constituinte, seja por meio do Estatuto da Cidade.

2 INSTRUMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE CIDADES DEMOCRÁTICAS E SUA APLICABILIDADE NO CONTEXTO URBANO

O processo de democratização da gestão das cidades, cujo marco inicial foi a Assembleia Constituinte, teve sua fase de consolidação cerca de 20 anos depois, com a regulamentação do capítulo da política urbana da Constituição Federal.

As previsões legais constam nos incisos II e XIII, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade, artigo 4º, da Resolução nº 25 de 2005, e artigo 7º, da Resolução nº 34 de 2005, ambas do Conselho das Cidades; além do artigo 43, do capítulo IV, do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que traz importantes instrumentos para efetivação da gestão democrática das cidades, que serão estudados a seguir.

O intuito da gestão democrática é assegurar que a cidade seja, de fato, para todos, como afirma Mariana Mencio:

O instituto da Gestão Democrática, regulado pelo Estatuto da Cidade, é procurar fazer com que os instrumentos de política urbana, disciplinados no artigo 4º da Lei Federal, no sejam meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusão, procurando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal.⁸³

Assim, para que a cidade seja de todos, como pressupõe o direito à cidade, a ideia de gestão democrática deve contemplar a diversidade e pluralidade existente no espaço urbano:

(...) gestão democrática das cidades deve ser considerada uma decisão coletiva, compartilhada entre a Administração Pública e a sociedade, resultando em um pacto social, em que vários interesses envolvidos sejam ponderados de maneira a ordenar o território de forma sustentável, assegurando basicamente à população espaços adequados ao lazer, transporte, habitação e trabalho.⁸⁴

E para que este “pacto” entre sociedade e Administração ocorra, são necessários mecanismos que possam intermediar o diálogo entre os agentes, e são estes instrumentos que serão a seguir estudados. Em que pese a ampla previsão contida no artigo 43 do Estatuto da Cidade sobre os instrumentos de gestão democrática, aqui serão analisados apenas aqueles mais importantes para este estudo, pois podem ser utilizados para aferir a efetividade da gestão democrática nas ZEIS, os Conselhos e as Audiências Públicas.

⁸³MENCIO, Mariana. **Regime jurídico das audiências públicas na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 106.

⁸⁴Ibid., p. 98.

2.1 ÓRGÃOS COLEGIADOS DE POLÍTICA URBANA – OS CONSELHOS

*O sentimento de desenraizamento produzido ao longo dos anos poderá ser superado por meio do resgate de laços sociais, via a constituição de novas teias solidárias nas relações sociais cotidianas que os conselhos geram. Além disso, a identidade daqueles indivíduos poderá ser reconstruída pelos novos sentimentos de identificação, pertencimento e reconhecimento que os conselhos ajudam a edificar.*⁸⁵

Maria da Gloria Gohn

Existem três tipos de conselhos, aqueles criados pelo Poder Público para facilitar a comunicação ente o Poder Executivo e a Sociedade Civil; os conselhos populares, constituídos pela Sociedade Civil organizada; e os conselhos institucionalizados, que efetivamente interferem na gestão pública.⁸⁶

Historicamente a origem dos conselhos pelo mundo se deu em contextos de insurgência popular, oriundos de manifestações que lutavam pela mudança do contexto político do momento, Gohn menciona como exemplos: a Comuna de Paris, em 1871, os soviets russos, em 1905, os conselhos operários na Alemanha em 1918; em 1981 na Itália; em 1934 na Espanha, e nos anos 1950 na Hungria, Polônia e Iugoslávia.⁸⁷

No Brasil, na década de 80, começaram a despontar os conselhos populares como proposta dos setores de oposição à ditadura militar. E sua criação foi fruto de uma demanda advinda da ânsia pela participação, tão sufocada pelo período militar.

“A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade”.⁸⁸

Neste período, então, a Sociedade Civil se organizava para unir esforços e participar da gestão, possibilidade que até então lhes era muito distante. A criação dos conselhos apontava um caminho, uma esperança naquele momento, correspondente à expectativa da sociedade brasileira para consolidação da abertura política do Brasil por meio da participação social.

⁸⁵GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, n. 7, p. 9-31, 2002. Disponível em: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm7_29.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2012. p. 191.

⁸⁶Id. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 74.

⁸⁷Ibid., p. 74.

⁸⁸GOHN, op. cit., 2002, p. 11.

De acordo com Luciana Tatagiba⁸⁹ os conselhos passaram por três fases distintas, sendo a primeira esta mencionada anteriormente, a do período ditatorial, em que a criação e o funcionamento dos conselhos era meramente formal, já que eles eram inoperantes. A segunda fase ocorreu no momento da abertura política, quando aumentava a mobilização popular, e na terceira os conselhos já são concebidos como elementos fundamentais na elaboração das políticas públicas, com base na legislação, inclusive constitucional.

Em São Paulo, contudo, cidade foco deste estudo, a criação deste mecanismo ocorreu durante a primeira fase, no período ditatorial, por meio de um Decreto do Poder Executivo Municipal. Sob a justificativa de melhorar o canal de comunicação entre “o povo e o governo”, aumentando a legitimidade na representação, o Prefeito do Município de São Paulo editou este decreto⁹⁰, cuja composição seria feita por: “associações de classe”, “clubes de serviço”, “entidades sociais”, “movimentos sociais religiosos” e “sociedades de amigos de bairro” – termos utilizados no decreto. Em que pese toda a crítica que lhe é cabida, por não explicitar o seu papel, ausência de qualquer justificativa para escolha e representatividade das entidades, além do fato de ter sido criado por decreto, o conselho estava sendo ansiado pela sociedade, e por isso foi bem recebido.

Assim, os conselhos foram criados, e acabaram sendo o espaço onde as reclamações de toda sorte eram feitas, de forma descoordenada, porém, amplamente utilizado pela sociedade como canal de escoamento de suas insatisfações perante o governo.⁹¹

A conjuntura, contudo, em fins da década de 80, vinha se alterando, e com a abertura democrática veio a criação de diversos conselhos. Aqui, novamente, como bem salientado no primeiro capítulo, verifica-se uma mudança de ordem política e legislativa neste momento. Em SP, especificamente, o Partido dos Trabalhadores assumindo a gestão da cidade, ampliou os espaços de participação dos conselhos.

Neste momento inicial algumas questões ainda eram incertas, e, então, Estado e Sociedade Civil precisavam trabalhar juntos para defini-las. Eram incertezas como: de que forma se daria a relação entre a sociedade e o governo; qual seria o limite de interferência do conselho na gestão municipal? Qual o limite que o Estado estaria disposto a abrir para

⁸⁹TATAGIBA, Luciana. A participação em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 325.

⁹⁰SÃO PAULO. Decreto nº 16.100, de 12 de setembro de 1979. Dispõe sobre a criação de Conselhos Comunitários. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/decretos/D16100.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

⁹¹GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 76.

participação social? Muitas destas dúvidas permanecem até hoje, cerca de trianta anos após a criação massiva dos conselhos.

Em São Paulo, quando da elaboração da LOM (Lei Orgânica Municipal), em 1990, a Sociedade Civil e alguns vereadores propuseram a criação de diversos conselhos. Por fim, em que pese apenas alguns terem sido incorporados, esta mudança foi simbólica para demarcar uma nova fase na participação política em São Paulo.⁹²

Interessante observar que, mesmo governos mais democráticos, que estabelecem laços mais próximos e sólidos com a Sociedade Civil, também determinaram a criação de conselhos por meio de decreto, como no caso da Prefeita Luiza Erundina, que durante sua gestão criou cinco conselhos por meio de decretos. E esta iniciativa pode ser explicada da seguinte maneira: quatro desses conselhos haviam sido propostos e não aprovados pelo Legislativo durante a elaboração da LOM, assim a saída foi criá-los por meio de decreto.⁹³

Nos anos 1990 uma nova configuração política assume a direção do Executivo municipal, alterando completamente a importância e o espaço e influência dos conselhos, reduzindo-os à mera existência formal.

Contudo, nos anos 2000, a prefeita Marta Suplicy assume o comando do Poder Executivo Municipal e a força dos conselhos toma novo vigor, com a criação de alguns conselhos e a reativação de outros anteriormente desativados.

Porém, os desafios de uma gestão pública compartilhada ainda são muitos, e transcendem a necessidade de um governo progressista, apesar da importância deles neste campo, e é preciso muito esforço e empenho para que este caminho se torne viável.

⁹²TATAGIBA, Luciana. A participação em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 334.

⁹³Ibid., p. 337.

2.2 O CONSELHO DAS CIDADES E O MINISTÉRIO DAS CIDADES

2.2.1 O Ministério das Cidades

Quando decidi convocar a sociedade para debater o Plano Plurianual, foi por acreditar com muita convicção que o povo brasileiro quer construir um futuro melhor. E quer começar já a construção desse novo País", disse o presidente, dirigindo-se aos mais de 200 representantes de 81 organizações do Estado do Amazonas inscritas para o Fórum.

(...)

Orgulho, por ser o primeiro presidente da República, em toda a nossa História, que decidiu compartilhar com a sociedade brasileira a responsabilidade pelo planejamento e pela construção do País que nós queremos.

Estou orgulhoso também porque sei que vocês, representantes das organizações sociais mais diversas, compreendem a importância desse desafio e a grandeza da tarefa que temos daqui para frente.

(...)

Principalmente porque sei que a sociedade brasileira, por meio de suas mais diversas organizações representativas - da cidade e do campo, de trabalhadores e de empresários, dos movimentos sociais, do meio-ambiente, representantes, enfim, de toda a riqueza humana que é o nosso Brasil - a sociedade está assumindo, neste momento, junto com o governo, a co-responsabilidade pela construção de um Brasil de todos".⁹⁴

(Lula, Presidente da República Federativa do Brasil à época)

Nesse contexto político/legislativo em que se defende a mudança de paradigma na participação social no Brasil, vale destacar a criação de um conselho cuja importância nacional até hoje se manifesta, o Conselho das Cidades, e o Ministério ao qual está ligado, cuja criação ocorreu no bojo do mesmo processo político.

O Ministério das Cidades, criado em 2003, no governo do presidente Lula, representou mais um importante avanço dos movimentos que lutavam pela reforma urbana, pois consolidou a integração de políticas que eram tratadas de forma separada, desarticulada:

⁹⁴Mensagem do então presidente, Luis Inácio Lula da Silva, na abertura do primeiro Fórum da Participação Social sobre o Plano Plurianual / PPA 2004-2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/secgeral/noticias/noticia2.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

A criação do Ministério das Cidades constituiu um fato inovador nas políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo.

A estrutura do MCidades constitui hoje um paradigma, não só em território brasileiro, mas como em toda a América Latina. O movimento social formado por profissionais, lideranças sindicais e sociais, ONGs, intelectuais, pesquisadores e professores universitários foi fundamental para a criação do Ministério das Cidades. Esse movimento alcançou várias conquistas nos últimos 15 anos tais como a inserção inédita da questão urbana na Constituição federal de 1988, a lei federal Estatuto da Cidade, de 2.001, e a Medida Provisória 2.220, também de 2.001.

Outro aspecto fundamental de sua criação está na busca da definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade visando à coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental.⁹⁵

A função primária, portanto, deste ministério era consolidar a articulação entre as políticas necessárias à adequada habitação, unificando o que antes estava segmentado, a fim de qualificar a disputa pela questão urbana.

2.2.2 O Conselho das Cidades

Em 2003, no mesmo ano de sua criação, o Ministério das Cidades promoveu a I Conferência Nacional das Cidades⁹⁶, processo que deu origem ao Conselho Nacional das Cidades, que

Foi criado durante o governo Lula em estreita articulação com a Conferência das Cidades. É possível afirmar que, em termos de concepção da política participativa, a área de políticas urbanas é uma das que melhor se estruturou no governo Lula, tendo claro um processo de priorização de demandas que surgiram nas duas Conferências das Cidades.

(...)

O principal avanço na área das cidades foi a estruturação de um sistema de participação nas políticas urbanas. Essa estrutura organiza as políticas urbanas nos três níveis de governo e poderá ser utilizada para a implantação de políticas de redução da desigualdade urbana.⁹⁷

⁹⁵Texto extraído do sítio eletrônico do Ministério das Cidades, disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=90>. Acesso em: 5 mai. 2012.

⁹⁶Durante o governo do ex-presidente Lula foram realizadas três Conferências Nacionais das Cidades, nos anos de 2003, 2005 e 2007.

⁹⁷AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 44

A realização da conferência e a conseqüente criação do conselho deu ensejo a um momento de euforia participativa sobre a questão urbana, permitindo que os atores que, historicamente trabalharam esta questão, pudessem, finalmente, ter um espaço institucionalizado para focalizar suas demandas e lançar suas contribuições.

Em princípio havia sido criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, com base no inciso I, do artigo 43 do Estatuto da Cidade e nos artigos 10 a 14 da Medida Provisória nº 2.220/2001, que o vinculava à Presidência da República. Contudo, em 2003, Lei nº 10.683 criou o Conselho das Cidades e sua competência foi transferida para o Ministério das Cidades, conforme incisos X, do artigo 31 e VIII do artigo 33, respectivamente. Hoje é o Decreto nº 5.790 de 2006 que dispõe sobre o funcionamento do Conselho das Cidades.

Dentre seus objetivos, como previsto no artigo 3º Decreto, está o acompanhamento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a propositura de propostas legislativas sobre o tema, contribuir para a cooperação e gestão articulada entre os entes federativos, criar e articular mecanismos de diálogo entre os programas do governo federal, organizar a Conferência Nacional das Cidades. Cabe também ao Conselho emitir recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

O Conselho das Cidades é órgão consultivo e deliberativo, composto por 88 membros, sendo 71 da Sociedade Civil e 17 do Poder Público. Sua criação demonstra o comprometimento com a mudança de paradigma naquele momento: era importante chamar a Sociedade Civil para construir juntos, soluções para as cidades.

A criação de uma estrutura institucional na área de política urbana já sinaliza a intenção do governo de enfrentar a questão urbana num espaço institucional próprio para a expressão e a intervenção articulada de ações, agora constituído em um Ministério específico. Além disso, a gestão dessa política se propõe a ser feita de forma democrático-participativa, incorporando atores sociais com longa trajetória no movimento de reforma urbana, presente na esfera pública brasileira desde os anos de 1980, cuja principal expressão é o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), com participação expressiva desde a Constituição até a própria criação do Ministério das Cidades.⁹⁸

A gestão democrática das cidades, diretriz constante do Estatuto das Cidades, foi um dos princípios aprovados na I Conferência Nacional das Cidades:

⁹⁸SCHETTINI, Eleonora; PINHEIRO, Marcia. Conselhos Nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 152.

Garantia da participação da população e dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano e diretrizes e orientação que garantem que os investimentos públicos sejam aplicados no enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais.

Assim, papel central do Conselho das Cidades é zelar para que a participação popular seja sempre garantida no debate da construção da política urbana, tal como previsto na Resolução nº 25/2005, que trata da forma de organização do processo participativo, bem como a Resolução nº 34/2005, que especifica o conteúdo mínimo previsto no Plano Diretor.

2.3 OS CONSELHOS GESTORES

Os conselhos gestores, de caráter interinstitucional, surgem nos anos 1990. Neste período, em que a política neoliberal reduz ao máximo a atuação do Estado na gestão pública, esses conselhos seriam um importante contraponto, no sentido de organização da sociedade para reconstrução do que o Estado julgaria não ser competência da esfera pública. Os conselhos gestores são formas inovadoras de expressão e de garantia da participação democrática e popular, eles:

(...) integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos, portanto, por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil organizada.

(...)

Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomadas de decisões.⁹⁹

Este formato de Conselho Gestor é uma proposta inovadora, que se propõe a criar uma nova institucionalidade, porque traz uma nova proposta de relação Estado-sociedade, possibilitando, ao menos teoricamente, que a sociedade tenha acesso e interfira nos espaços onde as decisões são tomadas. Eles formam um espaço público que não se confunde com o governamental.

Para Gohn, há quatro tipos de conselhos gestores: aqueles relacionados diretamente à questão urbana, aqueles que decorrem da prestação de serviços urbanos, os que abrangem

⁹⁹GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 89.

políticas focalizadas e setoriais, e aqueles na área da cultura.¹⁰⁰ São aqueles pertencentes à primeira categoria os que importam a este estudo.

Mesmo que os conselhos sejam concebidos como parte da gestão democrática, como atores deliberativos, há diversos entendimentos que pretendem limitar sua influência à esfera consultiva, restringindo sua atuação à consulta e aconselhamento.

Aqui se defende que os conselhos gestores devam ser fiscais da gestão pública, atuando com poderes deliberativos e fiscalizatórios sobre a condução das políticas públicas, de modo a garantir os interesses sociais. Em razão disso, a representatividade tem papel fundamental, tanto de modo a garantir a diversidade da composição por vários segmentos sociais e das diversas forças políticas que atuem sobre aquela questão, bem como para garantir o contato permanente do conselheiro com a comunidade que o escolheu, para que ele possa ser a voz de sua base.

Há diversos aspectos que devem também ser observados para que a participação dos segmentos seja equivalente, como o acesso às informações, a publicidade das ações do conselho, o controle dos atos dos conselheiros, os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo, entre outros.¹⁰¹

E é por isso que a paridade que deve ser respeitada entre representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, não pode se limitar à questão numérica. Alguns problemas que já foram abordados quando do capítulo da democracia participativa, é a disparidade de preparo entre os representantes do Poder Público e aqueles da Sociedade Civil. Enquanto que para os primeiros exercer as atividades relacionadas ao conselho durante seu horário de expediente é inerente ao seu cargo, o que os deixa mais familiarizados tanto com o tema quanto com as questões técnicas, além recebem remuneração para isto e de terem acesso a informações privilegiadas, bem como estrutura para exercício dessas atividades, aos segundos resta somente o tempo livre para exercício desta atividade. Diante deste quadro, os conselheiros da Sociedade Civil ficam prejudicados, pois em geral não estão acostumados com os termos técnicos e não são remunerados para o exercício da atividade de conselheiro, o que muitas vezes tem implicação direta no tempo e na qualidade da dedicação.

Os conselhos, se mal representados, podem exercer o efeito contrário do que se propõem. Se forem tomados por conselheiros que não o representem, o conselho será apenas

¹⁰⁰GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, n. 7, p. 9-31, 2002. Disponível em: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm7_29.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2012. p. 191.

¹⁰¹Ibid., p. 9-31.

um instrumento para legitimar uma prática ilegítima. Por outro lado, se bem formulados, se bem representados, podem ser a base de transformação do poder local, sedimentando os alicerces da gestão democrática.

Alguns dos desafios que estão impostos aos conselhos gestores atualmente são com relação ao seu caráter consultivo ou deliberativo; com relação à criação de mecanismos que garantam o cumprimento de seu planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções e definição dos limites de atuação dos conselhos. Maria da Glória Gohn identifica algumas questões cujo debate precisa ser aprofundado:

(...) certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a criação e implementação dos conselhos gestores, tais como: a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizadas em sua composição; o percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da Sociedade Civil organizada que o compõe; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da Sociedade Civil; o acesso às informações (e à sua decodificação) tornando públicas as ações dos conselhos; a fiscalização e o controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo e outros etc.¹⁰²

Como se vê, os obstáculos são de diversas ordens, que vão desde o mínimo acesso às informações relativas ao objeto do conselho, à qualidade da representação, que tem relação direta com a quantidade de informações recebidas e de que forma terão sua efetividade aplicada à prática.

Alguns problemas identificados podem ser atribuídos à falta de prática participativa da sociedade, que acaba abrindo espaço para legitimar os interesses do grande poder econômico, já amplamente representado. Ou seja, a falta de prática da própria gestão democrática abre o espaço para que se consolidem, por meio dos conselhos, posições já pré definidas sem que haja debate entre os conselheiros; nesse caso os conselhos são usados apenas para legitimar e viabilizar objetivos pré estabelecidos. Nesse passo, a grande influência do governo e a baixa interferência da sociedade exercendo pressão sobre os conselhos também pode ser um dos problemas apontados.

Como afirma Gohn, a representatividade é problema constante nos conselhos.

¹⁰²GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 95.

(...) As questões da representatividade e da paridade constituem problemas cruciais para serem mais bem definidas nos conselhos gestores de uma forma geral. Os problemas decorrentes da inexistência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. Alguns analistas têm sugerido que a renovação do mandato dos conselheiros seja parcial, para não coincidir com o mandato dos dirigentes e alcaides municipais e para que fiquem desacoplados dos períodos dos mandatos eleitorais. (...).¹⁰³

É muito comum que nas reuniões dos conselhos, diversos assuntos não constantes na pauta, tampouco de pertinência do conselho, sejam abordados, como se verá nos estudos de caso. Contudo, é natural, já que na maioria dos casos, é o único espaço coletivo onde existe o canal aberto para apresentação das queixas. E este é um indicativo que pode ser utilizado para aferir a qualidade do debate: “(...) A qualidade do processo decisório não depende apenas de ‘quem’ e ‘como’ se debate e se delibera, mas o que se define também em termos de ‘o que’ ocupa maior espaço na pauta das reuniões”.¹⁰⁴

E este “o que” pode ser genericamente caracterizado como assunto público ou interno (referentes ao próprio conselho¹⁰⁵), sendo o primeiro de interesse geral. E nesse passo, Fuks, analisando a pesquisa realizada pelo CNPQ¹⁰⁶, afirma que a prevalência por assuntos públicos faz supor que a agenda do conselho foi ocupada por temas substantivos.¹⁰⁷ Contudo, por mais que este seja um indicativo de que o debate esteja se orientando para o interesse coletivo, este aspecto pode não ser suficiente para se avaliar a qualidade das reuniões do conselho.

Como afirma Gohn, “(...) eles necessitam instituir formas próprias de pensar a cidade e seus problemas para além dos ‘planejamentos estratégicos’, de caráter emergencial, que diagnosticam para selecionar/priorizar as urgências”.¹⁰⁸

Há alguns desafios que ainda estão impostos para que se verifique um salto de qualidade ao funcionamento dos conselhos gestores: o aumento de recursos públicos no orçamento público, paridade efetiva, qualificação dos conselheiros, tornar a atividade dos conselheiros passível de fiscalização, especialmente por seus representados.

¹⁰³GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 95-96.

¹⁰⁴FUKS, Mario; PERISSINOTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosario de. (Orgs.). **Democracia e participação**. Curitiba (PR): UFPR, 2004. p. 36.

¹⁰⁵O autor classifica interesses internos ao conselho: regimento interno, estrutura de participação, capacitação; e assuntos públicos: finanças, funcionalismo, saúde, participação, políticas públicas, programas governamentais, credenciamento, controle social.

¹⁰⁶Pesquisa financiada pelo CNPQ, coordenada pelo Professor Mário Fuks e desenvolvida pelo núcleo de pesquisa “Democracia e Políticas Sociais no Paraná”, referentes à gestão 1999-2001, do Conselho Municipal de Saúde de Curitiba.

¹⁰⁷FUKS; PERISSINOTO; SOUZA, op. cit., p. 37.

¹⁰⁸GOHN, op. cit., p. 115.

2.4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A audiência pública é dos mais importantes mecanismos de gestão democrática das cidades, quer por sua usualidade, quer por sua amplitude, vez que cria espaços para informar, debater e decidir. Este é o instrumento que permite que as pessoas se manifestem e interfiram nos rumos da gestão sempre que seus interesses estiverem em jogo.

De acordo com Mariana Mencio¹⁰⁹, a audiência pública é um evento,

(...) uma sessão de discussão, aberta ao povo, promovida pelo Poder Público, na qual os cidadãos exercerão o direito de manifestar suas opiniões sobre certos planos e projetos de lei e a Administração Pública ou Poder Legislativo informarão e esclarecerão dúvidas sobre esses projetos para a população interessada, que será atingida por determinada decisão administrativa ou edição de lei.

A audiência seria, portanto, via de mão dupla, onde o Poder Público, ao mesmo tempo em que informa, é também informado sobre os interesses e expectativas daquele grupo sobre seus projetos e interesses. Sua realização favorece a reunião e o confronto de diversos argumentos e pontos de vistas que contribuirão para que o gestor tome a decisão mais adequada ao caso em questão.

Há diversas previsões em leis federais sobre a obrigatoriedade da realização de audiências públicas, como afirma Mariana Mencio¹¹⁰:

(...) é possível concluir que a audiência pública para ser considerada obrigatória precisa estar prevista em Lei e regulamentada por Decreto para que possa produzir seus efeitos jurídicos, influenciando de forma consultiva o processo decisório da autoridade competente, sobre interesses difusos ou coletivos, e servindo de baliza para a exposição das razões e motivos da tomada de decisão por parte da autoridade competente.

Ou seja, para que a audiência pública seja exigível, é preciso que haja previsão expressa na legislação. Nos aspectos que interessam a este estudo, as previsões constam nos seguintes dispositivos, inciso XIII, do artigo 2º, inciso I e § 4º do artigo 40, inciso II, do artigo 43, todos do Estatuto da Cidade, bem como nos artigos 5º, 8º e 9º, da Resolução nº 25 do Conselho das Cidades. Assim, havendo previsão legal, a audiência deve ser realizada. A ausência de previsão legal não impede que a audiência ocorra – seja por mera liberalidade dos

¹⁰⁹MENCIO, Mariana. **Regime jurídico das audiências públicas na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 113.

¹¹⁰Ibid., p. 115-116.

órgãos públicos, que pretendem ouvir a população, seja por iniciativa popular, conforme previsto no artigo 9º, da Resolução nº 25 do Conselho das Cidades.¹¹¹

A comunicação de sua realização deve ter ampla abrangência, possibilitando que todos os interessados saibam do evento. Para isso, diversos meios podem ser utilizados, especialmente os mais populares, como rádio, televisão e jornal. Mariana Mencio vincula à realização das audiências o princípio da publicidade, aplicado à Administração Pública, o que gera os seguintes deveres:

(...) necessidade de noticiar com antecedência a realização de audiências, possibilidade de acesso ao local por todos os interessados, escolha de dias e horários favoráveis ao comparecimento dos cidadãos, comunicação prévia do conteúdo que será discutido, como forma de possibilitar que os interessados elaborem suas dúvidas e questionamentos com antecedência, auxiliando a promoção dos debates.¹¹²

Todos esses requisitos e cautelas com a finalidade de buscar a máxima participação, que deve primar pela pluralidade na participação, como prevê o artigo 5º, da Resolução nº 25, do Conselho das Cidades:

Art. 5º - A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II -garantia da alternância dos locais de discussão.

Essas diretrizes estabelecidas pelo Conselho, ao separar por temas e segmentos, facilitam a organização do debate, aumentando a eficiência dos próprios mecanismos.

Com relação aos resultados, como já mencionado, é importante que as decisões, após realização das audiências públicas, sejam fundamentadas:

(...) os órgãos públicos deverão indicar, em suas decisões, as razões que foram levantadas nos debates públicos e registradas em atas ou em filmes e gravações fonográficas, como forma de fundamentar o posicionamento final adotado, sobretudo se o posicionamento manifestado pelos administrados for contrário ao desejado pela Administração Pública.¹¹³

Isso quer dizer que seu resultado não tem força vinculante, o gestor não está obrigado a se orientar pelo resultado do debate. Contudo, para que opte por caminho diverso, sua

¹¹¹“Art. 9º- A audiência pública poderá ser convocada pela própria Sociedade Civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município”.

¹¹²MENCIO, Mariana. **Regime jurídico das audiências públicas na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 135.

¹¹³Ibid., p. 137.

decisão deverá ser fartamente fundamentada, sob pena de que ela não se sustente, carecendo de legitimidade. Aqui vale destacar que o reconhecimento, pela sociedade, de que teve participação na decisão tomada, confluí positivamente para seu cumprimento. Ou seja, tende a ser mais espontâneo, por parte da sociedade, a aceitação e o trabalho no sentido da efetividade da medida.¹¹⁴

Por outro lado, havendo previsão legal para a realização da audiência, é imperioso que ela seja respeitada, podendo, inclusive, haver a aplicação de sanção caso não seja ou então, caso realizada, deixe de cumprir algum requisito essencial. Alguns mecanismos de controle para isso são a Ação Civil Pública e até mesmo a Ação Direta de Inconstitucionalidade quando a lei deveria, mas não previu necessidade de realização da audiência.

¹¹⁴Mariana Mencia, em sua obra “Regime Jurídico das audiências públicas na gestão democrática das cidades” traduz todo o rico debate existente sobre a vinculação ou não dos resultados obtidos nas audiências públicas, aprofundando, inclusive, o estudo sobre as consequências da não realização das audiências na gestão urbana.

3 AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessantemente, para melhor ou para pior em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação e até o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar onde vivem. As oportunidades não são as mesmas. Por isso a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está.

Milton Santos, O espaço do cidadão, 1987

3.1 ZEIS – DEFINIÇÃO, CONCEITO E REGULAMENTAÇÃO

O zoneamento de uso e ocupação do solo, por muitas vezes, é utilizado como forma de efetivar o planejamento da cidade. Porém, nem sempre este planejamento agrega os diversos elementos que compõem a cidade, pelo contrário, caracteriza-se muitas vezes pela segregação, distanciando as diferenças ao invés de aproximá-las, fato que não contribui para a formação de uma cidade plural, rica em diversidade, mas fomenta a separação, a criação de bairros exclusivos e o afastamento da população de baixa renda dos grandes centros.

Todo esse movimento caminha de encontro ao que se propõem as novas diretrizes do Direito Urbanístico, bem calcadas no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, tais como a promoção das funções sociais da cidade, que devem zelar pelo respeito à diversidade, e à conformação de uma cidade plural.

Como forma de garantir o respeito aos usos de algumas ocupações já consolidadas ou então reservar à população de baixa renda espaço em área já provida de infraestrutura, é que surgem as ZEIS, visando efetivar um planejamento inclusivo a partir de realidades já consolidadas nas cidades.

A previsão legal das ZEIS ocorre a partir de uma análise da realidade que identifica a necessidade de respeito às ocupações consolidadas, com seus usos e costumes próprios, visando à promoção da garantia dos direitos desses moradores, aliada à necessidade de formalização de sua integração à cidade legal, para que assim o Poder Público dedique atenção a essas áreas, buscando a melhoria da qualidade de vida dessa população.

O reconhecimento das ZEIS, então, é o reconhecimento do respeito à diversidade de ocupação, refletindo algumas das dimensões do direito à cidade.¹¹⁵ É o reconhecimento do direito e do convívio com a diferença. E para que esta diferença seja contemplada, o território das ZEIS passa a ter regras diferenciadas no que se refere ao uso e ocupação do solo, neste espaço as normas têm mais flexibilidade, como define Betânia Alfonsin: “A área gravada como ZEIS torna-se uma espécie de zona liberada das regras formais de uso e ocupação do solo, a não ser esta macrodiretriz que lhe grava como destinada à moradia de interesse social”.¹¹⁶

Ou seja, a formalidade que vincula, exclusivamente, o uso das ZEIS, é a destinação para habitação social. Os limites e formas que a ocupação irregular deverá tomar para que se torne regular, estas sim podem ficar livres das amarras formais e legais exigidas para habitações comuns.

Antes da regulamentação das ZEIS, os assentamentos irregulares, em razão de não estarem previstos na legislação e tampouco haver previsão para que se realizasse sua regularização, estavam à margem da cidade legal. E essa ausência de reconhecimento formal legitimava, sobretudo, a redução da garantia de direitos dos moradores dessas áreas.

Assim, a previsão de incorporação dessas zonas à cidade formal e seu reconhecimento no ordenamento da cidade, visando à garantia de direitos da população local, bem como a manutenção de seus costumes locais, é forma louvável de combate à segregação socioespacial que a própria legislação por muito tempo insistiu em manter.¹¹⁷

Isto ocorre porque as ZEIS são um reconhecimento do uso que já é destinado ao local, independentemente da região onde se localiza. Portanto, seja ou não área ou terreno com alto valor de mercado, a área poderá ser reconhecida como ZEIS e então, passará a conviver com a

¹¹⁵Para a Carta Mundial do Direito à Cidade são princípios balizadores desse direito: “1. Gestão democrática da cidade 2. Função social da cidade 3. Função social da propriedade 4. Exercício pleno da cidadania 5. Igualdade, não discriminação 6. Proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis 7. Compromisso social do setor privado 8. Impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas.” A Carta é um documento firmado por diversos fóruns, movimentos sociais, redes, e associações de vários países visando o estabelecimento de compromissos entre eles para a construção de cidades mais democráticas, em que as pessoas possam viver com dignidade. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12>. Acesso em: 2 out. 2011.

¹¹⁶ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 221

¹¹⁷Raquel Rolnik, ao narrar o surgimento do bairro residencial exclusivo, bem como relacionar a produção legal com a exclusão social, explicita bem como a legislação contribui para a produção da ilegalidade formal da cidade (ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A.; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa. (Orgs.). **Metrópole e globalização**. Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999).

os componentes da cidade que circundam o local, reduzindo a segregação socioespacial. De acordo com a professora Daniela Libório, a instituição das ZEIS é uma forma de se alcançar o princípio da igualdade, pois o discrimen estabelecido com a criação da diferenciação de uma coletividade a partir de parâmetros urbanísticos específicos, busca viabilizar materialmente certa categoria de cidadãos a realizarem seus direitos como cidadãos urbanos.¹¹⁸

O reconhecimento das ocupações informais pela legislação como áreas que devem prioritariamente ser destinadas à regularização fundiária à população de baixa renda é um avanço, que objetiva incluir a cidade informal à cidade formal, fato que traz benefícios tanto à população envolvida quanto ao próprio Poder Público, conforme objetivos das ZEIS, previstos no “Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos”¹¹⁹:

- Permitir a inclusão de parcelas da população que foram marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais;
- permitir a introdução de serviços e infraestrutura urbana nos locais aonde eles antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população;
- regular o conjunto do mercado de terras urbanas, pois se reduzindo as diferenças de qualidade entre os diferentes padrões de ocupação, reduz-se também as diferenças de preços entre elas;
- introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para consolidar os assentamentos;
- aumentar a arrecadação do município, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas – vistas nesse caso muitas vezes com bons olhos pela população, pois os serviços e infraestrutura deixam de ser encarados como favores, e passam a ser obrigações do Poder Público;
- aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda.

Além do aumento da arrecadação do Município, que traz benefício direto ao Poder Público, todos os demais objetivos das ZEIS acima listados trazem melhorias, ainda que indiretas, a toda coletividade e à Administração Pública. A introdução de serviços e de infraestrutura traz em seu bojo a melhora de vida da comunidade, que deixará de ver essas garantias como favores, e passará a ser tratada como sujeito de direitos. Este fato está em total consonância com o princípio do interesse público, uma vez que a relação entre população e agente público é trilhada pelos caminhos da impessoalidade e da legalidade, e não mais como forma de criar favorecimento indevido a determinado grupo em troca de apoio político.

¹¹⁸DI SARNO, Daniela Campos Libório. O princípio da igualdade e o Direito Urbanístico. In: MAIA, Thiago. (Org.). **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 148-156.

¹¹⁹ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. (Coords.). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis e Caixa Econômica Federal, 2001.

A previsão legal das ZEIS merece destaque, sobretudo, no que diz respeito à produção e elaboração normativa, já que ocorreu a partir da constatação de uma situação concreta, de que os moradores de assentamentos irregulares têm seus direitos limitados em razão de habitarem terrenos que estão à margem do que prevê a Lei nº 6.766/79, a Lei de Parcelamento do Solo.

Até então a legislação urbana, que poderia ser considerada como um instrumento de produção e de manutenção da desigualdade¹²⁰, pode passar a ser vista como instrumento participativo, incitando a população residente nas moradias precárias a utilizá-lo em seu benefício.

Pode-se dizer que o estabelecimento das ZEIS parte da situação concreta para a produção legal, diversamente do que ocorre na maioria das situações, em que a o caso concreto é que deve se adaptar à previsão legal. Esse grande avanço será tratado adiante.

Inicialmente prevista na Lei nº 6.766/1979, a Lei de Parcelamento do Solo, foi apenas em 2001, com o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que a previsão das ZEIS toma a dimensão de sua importância e, no mesmo espírito democrático em que foi promulgada a Constituição de 1988, passa a ser vista como instrumento de realização de justiça social.

O Estatuto da Cidade apenas prevê a ZEIS como instrumento da política urbana, em sua alínea f, inciso V, artigo 4º. Já no inciso XIV do artigo 2º prevê o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo, cuja delimitação deve estar contida no Plano Diretor, assim afirma o professor Saule Júnior:

O Plano Diretor (...) deve delimitar as áreas urbanas que sejam passíveis da aplicação do usucapião urbano e da concessão de uso especial para fins de moradia, como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, com o objetivo de atender à diretriz da política urbana prevista no artigo 2º, inciso XIV, da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.¹²¹

Contudo, a regulamentação da ZEIS, ocorreu só recentemente pela Lei nº 11.977/2009, em seu artigo 47, inciso V. A definição trazida por essa lei reforça o conceito de respeito à ocupação já consolidada, ao prever a sujeição a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo:

¹²⁰ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. (Coords.). **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. São Paulo: Instituto Pólis e Caixa Econômica Federal, 2001. p. 22.

¹²¹SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004. p. 268.

V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Assim, a nova previsão legal reforça a possibilidade de que as ZEIS estejam previstas tanto no Plano Diretor quanto em legislação municipal, que sejam destinadas à população de baixa renda e que a aplicação legal naquela área tenha regulamentação extraordinária, a fim de viabilizar a regularização fundiária.

Em São Paulo, cidade foco deste estudo, a ZEIS é incorporada pela Lei nº 13.430/2002, ou seja, o Plano Diretor Estratégico, é regulamentada pela lei nº 13.885/2004, a LUOS, e também prevista nos Planos Regionais Estratégicos.

Para o professor Saule Júnior¹²², as ZEIS devem ser aplicadas pelos Municípios para atender a dois objetivos da política habitacional:

O primeiro diz respeito a atender às diretrizes da política urbana, prevista no inciso XIV e XV do Estatuto da Cidade, da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias.

O segundo objetivo refere-se à ampliação da oferta de moradia adequada para a população de baixa renda, em regiões da cidade dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, ao determinar o uso de áreas urbanas não utilizadas, não edificadas e subutilizadas para a execução de habitação de interesse social.

Esses dois objetivos são de suma importância, pois em geral a ocupação irregular ocorre em bairros afastados, desprovidos de infraestrutura mínima necessária a se permitir viver com dignidade. E a possibilidade de que as famílias de baixa renda habitem áreas onde já estão instalados os equipamentos, está em conformidade com o conceito de direito à cidade.

O Plano Diretor, que é o instrumento de planejamento urbano municipal, deve conter a delimitação e localização das ZEIS, e para que isto ocorra é fundamental que o seu processo de constituição seja participativo, como já bem ressaltado anteriormente.

¹²²SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004. p. 363.

3.2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS ZEIS

A ZEIS, desde sua concepção, é instrumento que se propõe a ser democrático. Dentro da mudança de paradigma da legislação urbanística, de que trata este estudo, a ZEIS representa o auge deste momento.

De acordo com Nisimar Caldas¹²³, a participação popular manifestada em cada caso é um dos elementos que poderá ou não garantir o sucesso dos instrumentos:

(...) ao analisar as características das ZEIS, pode-se afirmar que os resultados obtidos a partir da aplicação do instrumento, dependerão basicamente de compromisso político, equipe técnica qualificada, gestão urbana eficiente, participação popular e dotação de recursos públicos e privados, destinados prioritariamente a ações corretivas e integrativas.

Esses diversos fatores, dos quais depende o sucesso das ZEIS, já foram amplamente explorados no capítulo sobre a democracia participativa.

Desta forma, a gestão democrática das ZEIS é um dos muitos elementos necessários para se garantir o sucesso do instrumento, é ponto central a ele, e deve ser observado durante toda sua existência, desde sua delimitação registrada no Plano Diretor ou nos Planos Regionais Estratégicos, até o cumprimento de seu objeto, que é a produção de HIS. Para tanto, existem os mecanismos formais de gestão democrática, legalmente previstos, bem como aqueles não institucionalizados que, à sua medida, também colaboram para a ampliação da participação e possibilitam maior diversidade de contribuições no processo.

Audiências públicas, conselhos gestores, associação de moradores, debate e participação nos Planos de Urbanização, todas essas formas contribuem para a gestão democrática da ZEIS, como será demonstrado no estudo de caso a seguir.

3.3 CONSELHO GESTOR DAS ZEIS

Os Conselhos Gestores da ZEIS são mecanismos de construção de esferas públicas democráticas, na medida em que fortalecem o poder local e inaugura um novo padrão de relação estado sociedade, uma vez que o Poder Público passa a contemplar a multiplicidade de percepções e diagnósticos que os moradores de determinado local têm, identificando soluções mais próximas e adequadas à realidade.

¹²³CALDAS, Nisimar. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

Para a implementação das ZEIS é preciso que se realize um Plano de Urbanização, o qual conterà de que forma ocorrerá a intervenção nas ZEIS.

O plano de urbanização deve definir as formas de gestão, de implementação e manutenção da Zona Especial de Interesse Social, assegurando a participação da população, da iniciativa privada, dos promotores imobiliários, das associações e das cooperativas de moradores. Para cada ZEIS pode ser constituído um Conselho Gestor, responsável pela implementação do plano de urbanização. Podem ser criados, nos processos de urbanização de favelas, comitês por quadras ou ruas.¹²⁴

A elaboração deste plano é de competência do Executivo Municipal, e ele deve ser bem completo. Deve trazer a previsão sobre quais instrumentos serão utilizados para a regularização fundiária; deve prever também a forma de atendimento aos moradores que vivem em áreas de risco dentro das ZEIS, deve contemplar as normas de uso e ocupação do solo.

O Conselho Gestor é instrumento essencial para que se verifique a gestão democrática nas ZEIS. De composição paritária, ele será responsável pela elaboração das diretrizes e propostas do Plano de Urbanização das ZEIS e pela sua aprovação.

3.4 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E OS PLANOS REGIONAIS ESTRATÉGICOS NA DELIMITAÇÃO DAS ZEIS EM SÃO PAULO

É no Plano Diretor Municipal e nos Planos Regionais Estratégicos onde devem estar delimitadas as Zonas Especiais de Interesse Social, instituídas pela Lei Municipal nº 13.885/2004.

A inclusão do Plano Diretor na Constituição Federal confere a ele grande importância no planejamento territorial, e sua grandeza vai além, ao prever no § 2º do artigo 182 da CF que a propriedade cumprirá sua função social quando atender aos requisitos previstos no Plano Diretor. É ele então o instrumento para que se exija seu cumprimento.

Elemento central que permeia todo Plano Diretor é seu componente democrático, necessário para a sua própria aprovação enquanto lei, e também para todo o planejamento municipal nele previsto. A garantia legal de que sua elaboração ocorrerá de forma democrática está prevista nos artigos 40, 43 e 52, inciso VI, do Estatuto da Cidade, e a não observância deste componente configura ato de improbidade administrativa.

¹²⁴SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004. p. 372.

Especificamente no caso de São Paulo, a gestão democrática está disposta como uma das diretrizes da política urbana no inciso III, do artigo 10 do Plano Diretor, Lei nº 13.430/2002. Em seu artigo 260, que trata da gestão democrática do sistema de planejamento urbano, está previsto que a elaboração, revisão e implementação dos planos deverá respeitar a gestão democrática das cidades, que será um dos mecanismos utilizados para que se faça cumprir sua função social.

A Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades¹²⁵ emite diretrizes sobre a gestão democrática na elaboração dos planos diretores, dispondo, inclusive, sobre a forma de convocação das audiências públicas para que a participação popular seja garantida de forma efetiva nestes espaços. Merecem destaque as previsões que demonstram preocupação com a universalização da participação, como a comunicação com antecedência e em linguagem acessível, a alternância de locais para realização das audiências, além do artigo 8º, que trata especificamente da forma de realização das audiências públicas, indicando a preocupação com a participação efetiva da população.

Esta ampla previsão legal sobre a gestão democrática é fundamental para que na própria elaboração e nas revisões periódicas do Plano Diretor ela seja observada. Ademais, este princípio se estende para os Planos Regionais Estratégicos, que podem ser definidos para uma Subprefeitura ou para um conjunto delas, e devem sempre observar a gestão participativa, conforme previsto no § 1º, do artigo 274, do Plano Diretor. E são os Planos Regionais do Município de São Paulo que definirão quais serão as áreas gravadas como ZEIS no município, conforme dispõe o inciso I, artigo 277, do Plano Diretor.

Este momento é de suma importância, como será visto no estudo de caso. Para que a aplicação dos instrumentos de gestão democrática na ZEIS seja eficaz, é preciso que a prévia delimitação das áreas seja, sumariamente, feita de forma planejada e democrática.

E aqui não se trata de planejamento no aspecto tecnocrático, mas sim de abordá-lo em sua totalidade, considerando as desigualdades de ocupações nos territórios, as diferenças de renda e a influência do mercado, como bem assevera Mariana Mêncio¹²⁶:

¹²⁵MINISTÉRIO DAS CIDADES. Conselho das Cidades (CONCIDADES). Comitê Técnico de Planejamento Territorial Urbano. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 mar. 2005, n. 60, p. 102. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2012.

¹²⁶MENCIO, Mariana. **Regime jurídico das audiências públicas na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 93.

O tratamento tecnocrático dos Planos Diretores e da própria gestão do espaço urbano era considerada uma atividade técnica do Estado sobre a ordenação do território, realizada na época de um Estado Ditatorial, o qual enfatizava o território como simples base física do assentamento, sem considerar as consequências sociais, econômicas e políticas da distribuição da população, riquezas e atividades econômicas no espaço.

Esta concepção bem mais completa de planejamento, que considera a situação fática, bem como a pluralidade de interesse dos atores envolvidos, é fruto da mudança de paradigma já mencionada anteriormente. Como afirma Mencio, “essa visão de planejamento tecnocrático foi substituída pela Constituição Federal, que introduziu no artigo 29, XII, a concepção participativa no planejamento urbano, desenvolvido nos artigos 182 e 183 da Constituição”.¹²⁷

O capítulo da gestão democrática no Plano Diretor assegura a participação direta da população nas diversas instâncias do planejamento urbano, com a realização de audiências públicas, programas e projetos com gestão popular, entre outros instrumentos arrolados no artigo 279.

Assim, para a constituição do Plano Regional Estratégico é fundamental a participação popular, pois é nele que constarão as áreas demarcadas como ZEIS no município. De acordo com Evaniza Rodrigues, coordenadora da União Nacional dos Movimentos de Moradia¹²⁸,

(...) até a entrada do PL na Câmara, os movimentos sociais estavam pouco envolvidos no processo de construção do plano diretor. As participações que ocorreram nas subprefeituras eram isoladas e fragmentadas. Ela se lembra de uma das reuniões que ocorrera na Administração Regional da Cidade Tiradentes que durou apenas uma hora e foi marcada apenas por uma breve exposição dos principais eixos da proposta do plano e algumas perguntas, sem debates, questionamentos ou conflitos.

De acordo com este depoimento, nota-se que a participação popular na construção do Plano Diretor não foi tão efetiva, já que as propostas do Executivo Municipal já vinham prontas, sem espaço para o debate com a sociedade. Porém, como será demonstrado abaixo, o debate foi amplo para a aprovação dos Planos Regionais Estratégicos (PRE's), onde constam as delimitações das ZEIS.

Vale lembrar que esta tramitação do Plano Diretor em São Paulo ocorreu em 2002, apenas um ano após a aprovação do Estatuto da Cidade, que foi o veículo responsável pela consolidação dos instrumentos de gestão democrática da cidade. Já o processo de aprovação

¹²⁷MENCIO, Mariana. **Regime jurídico das audiências públicas na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 94.

¹²⁸BERNARDINI, Sidney Piochi. **Relatório de estudo de caso do Plano Diretor de São Paulo**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/SaoPauloSaoPaulo_EstudoSP.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2012.

dos Planos Regionais Estratégicos teve amplo debate e participação da sociedade, o que ocorreu de forma diferenciada nas diversas regiões da cidade.

É possível dividir em etapas este debate sobre a delimitação das ZEIS nos Planos Regionais Estratégicos. Desde o começo de 2001 o debate ocorreu no âmbito do Executivo, sendo que no começo de 2002 o projeto foi enviado à Câmara dos Vereadores. O segundo momento foi o curto período de três meses, a partir de maio, em que o projeto foi debatido no âmbito do Poder Legislativo até sua aprovação, no mês de agosto de 2002. E o terceiro período, entre novembro de 2002 e agosto de 2003, compreendeu os debates dos Planos Regionais Estratégicos no âmbito das Subprefeituras, e o quarto e último ocorreu entre agosto de 2003 e julho de 2004, com a transposição deste debate para a Câmara Municipal, até sua aprovação e sanção em agosto de 2004.¹²⁹

No primeiro momento, uma preocupação recorrente foi sobre qual poderia ser a metodologia utilizada para se garantir a gestão democrática numa cidade com dez milhões de habitantes. O modelo pensado então foi a realização de reuniões regionalizadas nas Subprefeituras, garantindo-se a participação dos diversos atores envolvidos. Há informações de que este debate regionalizado tenha reunido cerca de três mil pessoas em São Paulo.¹³⁰

O gabinete do vereador Nabil Bonduki, relator do projeto, teve importância muito relevante na segunda etapa do processo, porque foi o responsável por fazer toda a articulação entre os movimentos populares e o Legislativo Municipal. Nesta etapa diversos atores se envolveram com maior intensidade no debate, incluindo desde movimentos sociais, inclusive o SECOVI (Sindicato da Habitação ligado ao mercado imobiliário), representante da construção civil. Neste momento,

Três grandes blocos de representação se formaram: os setores ligados à indústria da construção e do mercado imobiliário, capitaneados pelo SECOVI; a Frente Popular que reuniu ONGs, movimentos de habitação e outros e entidades acadêmicas; e as associações de moradores e de classe média capitaneados principalmente pelo Movimento “Defenda São Paulo”. Nem sempre estes blocos apresentavam propostas divergentes, mas defendiam interesses específicos, decisivos para que os conflitos e as grandes questões fossem pautados. Embora tenha sido conduzido formalmente pelo gabinete do vereador Nabil Bonduki, este fórum de debates não teve um caráter formal e como explica o próprio Nabil, teve uma baixa institucionalidade, mas uma alta eficiência na intensificação do debate sobre o conteúdo do PL.¹³¹

¹²⁹BERNARDINI, Sidney Piochi. **Relatório de estudo de caso do Plano Diretor de São Paulo**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/SaoPauloSaoPaulo_EstudoSP.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2012. p. 2.

¹³⁰Ibid., p. 7.

¹³¹Ibid., p. 10.

Este processo de debate realizado no gabinete do vereador Nabil Bonduki foi representativo do ponto de vista da formação, como já explanado anteriormente sobre o caráter pedagógico dos processos participativos. Além disso, como afirma Evaniza, apesar da baixa institucionalidade e da ausência de formalismo, a eficiência e o salto qualitativo do debate foram grandes. Também porque, nas audiências públicas não há espaço para debates específicos, com aprofundamento de temas mais delicados, mas apenas para discussões sobre questões pontuais. Assim, o gabinete pode servir como um momento preparatório para as audiências públicas.

O terceiro momento caracterizou-se pela elaboração dos Planos Regionais Estratégicos, cujo debate foi completamente descentralizado para privilegiar as especificidades locais. Cada subprefeitura contratou uma consultoria técnica para desenvolvimento do plano de acordo com as sugestões dos participantes.¹³²

No quarto e último momento os Planos Regionais Estratégicos foram enviados à Câmara Municipal, e novamente a relatoria deles ficou sob a responsabilidade do vereador Nabil Bonduki, que teria como desafio consolidar as propostas com a Sociedade Civil. A saída então foi realizar diversas reuniões temáticas subdivididas em macro regiões.

Especificamente no que se refere à delimitação das ZEIS, o debate foi bastante polêmico entre os três grupos envolvidos. A frente popular, que reunia os movimentos por moradia, defendia a inclusão de mais áreas de ZEIS, especialmente a de vazios; enquanto que o grupo ligado ao setor imobiliário era contra a existência de ZEIS em determinadas regiões da cidade, o que evidenciava o preconceito com relação à população de baixa renda, e a contrariedade ao adensamento em áreas exclusivamente residenciais.¹³³ De acordo com Rolnik¹³⁴,

Em São Paulo, os movimentos de luta por moradia, articulados na Frente Popular pelo Plano Diretor, foram responsáveis pelo mapeamento de milhares de metros quadrados de terrenos não edificadas e imóveis desocupados, que foram delimitados como ZEIS no Plano Diretor (ainda que a utilização e a implementação dessas ZEIS sejam ainda um ponto em aberto).

¹³²BERNARDINI, Sidney Piochi. **Relatório de estudo de caso do Plano Diretor de São Paulo**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/SaoPauloSaoPaulo_EstudoSP.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2012. p. 13.

¹³³Ibid., p. 36.

¹³⁴ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito** – Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal, Porto Alegre, Ano III, n. 13, p. 151, nov. 2011.

Houve ampla participação na inserção das ZEIS nos PRE's, contudo não é possível avaliar ainda a efetividade desta delimitação para o fim a que se destina, ou seja, a construção de habitação de interesse social.¹³⁵

A inclusão e delimitação de cada um dos tipos de ZEIS nos Planos Regionais Estratégicos foram feitas de forma diferenciada. De acordo com Ana Lucia Ancona¹³⁶, em entrevista, para este estudo:

O debate sobre a inclusão das ZEIS no Plano Diretor ocorreu em dois momentos: quando da aprovação do Plano Diretor Estratégico em 2002 e quando de sua regulamentação, na aprovação dos Planos Regionais Estratégicos, em 2004.

(...)

As regras foram definidas por um grupo técnico constituído dentro da SEHAB, tendo como base a experiência de ZEIS já existente no país, especialmente as ZEIS do Recife e as AEIS de Diadema. Para a delimitação definimos 3 tipos de ZEIS (1, 2 e 3), aos quais foi acrescentada a ZEIS 4 no debate na Câmara Municipal.

Os três tipos iniciais de ZEIS abrangiam, respectivamente: ZEIS 1- favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e conjuntos habitacionais; ZEIS 2 – vazios urbanos; ZEIS 3 – Áreas centrais, com relativa densidade de cortiços e/ou de imóveis não utilizados, com grande oferta de infra-estrutura, que estivessem ou não em processo de renovação de usos.¹³⁷

Este trabalho foi facilitado, pois as Habis Regionais já tinham as favelas mapeadas; os loteamentos irregulares também já estavam identificados pelo RESOLO e os conjuntos irregulares foram apontados pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB). Essas tipologias seriam enquadradas como ZEIS 1. Ana Lucia Ancona¹³⁸ complementa:

¹³⁵Helena Menna Barreto esclarece que o PD foi aprovado com a delimitação de 50% da área construída destinada à HIS e 50% a qualquer uso, o que, em tese, faria com o preço do terreno baixasse. Contudo, em 2004, na aprovação do PRE, a PMSP e representantes do Legislativo fizeram um acordo com os empresários, o qual ela critica, que alterava esta porcentagem, passando a ser: 40% HIS, 40% HMP e 20% outros usos. Segundo Helena, isso virou um “elefante branco”, pois inviabilizava a conta, já que são os outros usos que possibilitam o financiamento do HIS. Sobre o mesmo tema, Anna Lucia Ancona destaca que, quando os PRE's estavam em debate na Câmara Municipal, foi reaberta a discussão ocorrida durante a tramitação do PD sobre a porcentagem de HIS que caberia a essas áreas. Representantes do setor imobiliário defendiam que em todas as ZEIS, exceto a ZEIS 4, tivessem porcentagem de HMP, o que, na opinião da SEHAB, poderia dificultar a viabilização dos empreendimentos. Na opinião dos técnicos, as HMP eram um uso que poderia sempre ser feito na porcentagem complementar das HIS, mas que não precisava ser obrigatório. Ambas em entrevista concedida para este estudo.

¹³⁶Entrevista realizada dia 12 de julho de 2012 com a coordenadora da SEHAB (Ana Lucia Ancona) à época em que ocorreu o processo de delimitação das ZEIS para sua inclusão no Plano Diretor.

¹³⁷O gabinete do vereador Nabil Bonduki participou intensamente de toda a discussão das ZEIS, especialmente da proposta de inclusão da tipologia de ZEIS 4, cujo objetivo seria reduzir os conflitos em áreas de mananciais.

¹³⁸Entrevista realizada dia 12 de julho de 2012 com a coordenadora da SEHAB (Ana Lucia Ancona) à época em que ocorreu o processo de delimitação das ZEIS para sua inclusão no Plano Diretor.

No caso da ZEIS 1, abrangendo favelas, loteamentos e conjuntos, nossa opção por englobá-los numa categoria única deveu-se às grandes dificuldades de se identificar (previamente ao processo de regularização) a delimitação entre o fim de uma favela e o começo de um loteamento ou conjunto, pois eles se encontram entremeados e se confundem.

Em que pese na SEHAB haver um setor específico para atendimento de favelas e outro para loteamentos, para efeitos de delimitação das ZEIS, no MSP, foi criada então uma categoria única, a ZEIS 1, correspondente à categoria de assentamento precário, utilizada pela política nacional de habitação. Para as ZEIS 1, o adensamento previsto é médio.

Nisimar, em sua dissertação, afirma que as ZEIS 1 foram demarcadas pela COHAB/HABI/SEHAB com base nos cadastros de favelas, loteamentos informais e conjuntos habitacionais já existentes, com a intenção de regularizar e requalificar esses espaços. Para o mapeamento das favelas a HABI utilizou o censo de favelas, de 1987, com atualizações do censo do IBGE de 2000. Já os cortiços, foram mapeados pela HABICENTRO em parceria com o PROCENTRO.¹³⁹

Com relação às ZEIS 2, as de vazios, os obstáculos seriam diferentes. Neste caso a SEHAB recebia as indicações dos movimentos, da COHAB, da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do governo do Estado) e, a partir de então, fazia o estudo sobre a viabilidade desta demarcação. É bastante curioso o relato de Evaniza¹⁴⁰, representante dos movimentos sociais, sobre a demarcação destas ZEIS:

(...) as ações nessas áreas foram bem precárias, com base no ‘olhômetro’. A base utilizada era o Mapograf, os integrantes dos movimentos dividiam o valor da gasolina e partiam para a periferia. O mais difícil era que, quanto mais se aproximavam da periferia, mais escassas eram as referências, os mapas.¹⁴¹

A terceira categoria, as ZEIS 3, seriam os imóveis vagos ou subutilizados na área central da cidade, poderiam ser estacionamentos e até edifícios. O objetivo destas ZEIS era qualificar o bairro, melhorando a qualidade de vida daquelas pessoas por meio da melhora habitacional. Silvia Mariutti¹⁴² relata que estas demarcações contaram com a ajuda do movimento e de assessorias técnicas, como Peabiru, Usina, Fábrica Urbana, por exemplo. O objetivo era a requalificação inclusiva, portanto, melhorias gerais para a área, sem

¹³⁹CALDAS, Nisimar. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

¹⁴⁰Entrevista concedida por Evaniza para este estudo.

¹⁴¹Destaque-se que, em 2001 não existia esta ampla gama de equipamentos eletrônicos que favorecem a localização, como GPS, por exemplo.

¹⁴²Entrevista realizada dia 27 de julho de 2012 com a Superintendente de Habitação Popular – Habi Sul – Silvia Mariutti.

gentrificação, garantindo-se de que naquele terreno se construísse HIS (Habitação de Interesse Social).

Quando o projeto foi enviado à Câmara, foi incluída a quarta categoria de ZEIS, a ZEIS 4, que abrangeria os imóveis vazios em Áreas de Proteção aos Mananciais, cuja utilização seria feita pelas famílias removidas das áreas de risco. De acordo com Ancona¹⁴³:

Nos debates na Câmara Municipal surgiu a ideia da criação da ZEIS 4, que seriam em áreas de mananciais e com restrições ambientais à ocupação, abrangendo terrenos vazios para a produção de novas unidades, as quais seriam destinadas apenas aos moradores dessas áreas de proteção, que tivessem de ser removidos por estarem em áreas de risco ou de restrições absolutas à ocupação.

E então novamente os movimentos apresentaram diversas novas propostas de áreas a serem delimitadas como ZEIS, técnicos do gabinete do relator faziam uma delimitação inicial e enviavam à SEHAB para análise de viabilidade.

O estudo sobre o PD traz um dado importante: “Se em relação às ZEIS 1, por exemplo, houve um aumento de um pouco mais de 23% de perímetros delimitados (517 no PDE para 640 nos PREs), em relação às ZEIS 2 e 3, houve um aumento de mais de 94% de perímetros (292 dos PREs contra 150 do PDE), ou seja, o número quase dobrou”.¹⁴⁴

Sobre as áreas de ZEIS que constam nos PRE's, Silvia Mariutti¹⁴⁵ acredita que:

A demarcação das ZEIS realizada foi estritamente técnica, sem avaliação política e/ou de viabilidade. Naquele momento ainda não havia um cadastro atualizado de favelas, nem o sistema “Habisp”.¹⁴⁶ Verificou-se falha na demarcação da ZEIS 1, pois alguns “nichos”¹⁴⁷ eram tão organizados que não pareciam irregulares, e por isso dificultaram a identificação, o que os manteve irregulares do ponto de vista fundiário, e então, desde 2006 está sendo feito um novo levantamento para identificação dessas áreas e demarcação como ZEIS na revisão do PD. Tal demarcação é condição imprescindível para regularização fundiária.

Ou seja, para que toda delimitação proposta fosse factível, seria necessário maior prazo para dedicação ao estudo de viabilidade, o que não foi possível naquele momento.

¹⁴³Entrevista realizada dia 12 de julho de 2012 com a coordenadora da SEHAB (Ana Lucia Ancona) à época em que ocorreu o processo de delimitação das ZEIS para sua inclusão no Plano Diretor.

¹⁴⁴BERNARDINI, Sidney Piochi. **Relatório de estudo de caso do Plano Diretor de São Paulo**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/SaoPauloSaoPaulo_EstudoSP.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2012. p. 44.

¹⁴⁵Entrevista realizada dia 27 de julho de 2012 com a Superintendente de Habitação Popular – Habi Sul – Silvia Mariutti.

¹⁴⁶Habisp é o sistema de informações para habitação social em São Paulo.

¹⁴⁷Nichos são áreas que no Habisp estão cadastradas como “Núcleos”, ou seja, ocupações em terrenos que contam com toda a infraestrutura urbana e estão isentas de risco.

Comparando PD e PRE's, de acordo com dados da SEMPLA/PMSP, mencionados por Nisimar Caldas¹⁴⁸, quando de sua demarcação no PDE as ZEIS representavam 8,23% do território municipal, enquanto que nos PRE's representavam 9,23%, teve um pequeno aumento, portanto.

Pelo exposto, verifica-se que todo o caminho da ZEIS deve ser democrático, desde sua delimitação em lei municipal até sua destinação final como HIS, por meio de decisões do conselho gestor, inclusive deliberando sobre o Plano de Urbanização, passando pelas audiências públicas. E, para tanto, os diversos atores envolvidos precisam estar empenhados no mesmo propósito, garantir ampla participação e contemplar os resultados obtidos nos espaços comuns.

¹⁴⁸CALDAS, Nisimar. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

4 NOVA LUZ

4.1 PRESSUPOSTOS PARA O ESTUDO DE CASO

O estudo de caso concreto na área de ZEIS é fundamental neste trabalho, para identificar as contradições existentes na aplicação da lei, mapeando as razões e analisando quais as dificuldades na implementação da gestão democrática para a promoção da regularização fundiária e para a produção de HIS na cidade para atender as demandas sociais existentes e garantir o reconhecimento dos direitos da população de baixa renda. Apenas com esta análise é que se fará possível a apresentação de eventuais propostas para avanço no tema.

O estudo de caso não busca contemplar uma alta gama de possibilidades, não se pretende com eles fazer uma análise quantitativa, mas sim, demonstrar, a partir da análise qualitativa, a relação entre a teoria estudada, os dados coletados e as conclusões extraídas da aplicação da teoria ao caso concreto.

O processo de coleta de dados foi feito de diversas formas. Foram utilizadas atas das reuniões do Conselho Gestor, além do acompanhamento *in loco* de diversas delas. No sítio eletrônico¹⁴⁹ do Projeto Nova Luz foram disponibilizadas atas de 46 reuniões realizadas pelo conselho, cada uma com cerca de 70, 80 páginas, e este destaque é interessante, pois aqui já de vislumbra um aspecto controvertido da participação. As atas ficam tão extensas por serem transcritas, já que os conselheiros da Sociedade Civil não se sentem seguros nem contemplados pela ata sistematizada e resumida por servidores da PMSP.

Moradores, conselheiros, gestores municipais e pessoas que atuaram durante a elaboração do Plano Diretor Municipal de São Paulo foram entrevistados, além da busca de informações divulgadas por jornais e por meio eletrônico. Como este é um projeto de grande importância para a Prefeitura no presente momento, há ampla fonte de informações disponíveis no sítio eletrônico.

O estudo de caso pretende abordar a efetividade da gestão democrática neste processo, identificando problemas e buscando apontar soluções.

Alguns instrumentos que serão apresentados como mecanismos de gestão democrática são: Conselho Gestor, audiências públicas, associação de moradores e participação no Plano de Urbanização.

¹⁴⁹NOVA LUZ. Disponível em: <<http://www.novaluzsp.com.br>>. Acesso em: 14 set. 2012.

4.2 SERÁ MESMO UMA “NOVA LUZ”?¹⁵⁰

O caso analisado se situa no centro da cidade de São Paulo. A região da “Nova Luz”, que abrange também a área conhecida como “cracolândia”, está entre os bairros da Luz e Santa Ifigênia (Anexo I), e reflete bem as contradições de uma ZEIS 03 no centro da capital paulista, onde a disputa entre as leis de mercado e as leis que garantem a moradia popular na região está em constante conflito. Lá foi constituído o Conselho Gestor e, a partir da observação de seu funcionamento, é possível constatar as dificuldades e os obstáculos para se garantir a gestão democrática com a efetiva participação do Poder Público e da sociedade.

A imagem abaixo ilustra, em amarelo, os imóveis que sofrerão alteração e o perímetro da ZEIS, delimitado pela linha vermelha.

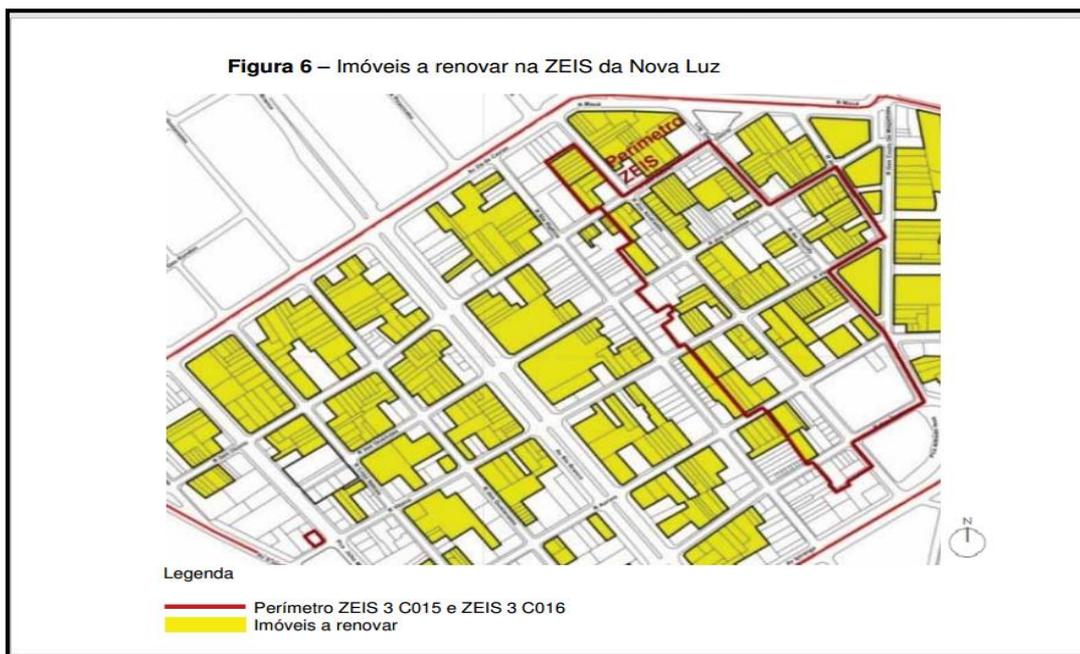


Figura 1 – Imóveis a renovar na ZEIS da Nova Luz

Fonte: Disponível em: <http://www.novaluzsp.com.br/files/201108_PUZEIS.pdf>.

Há uma alta diversidade de ocupação, tanto para fins de moradia, quanto para fins comerciais. A área é marcada pela presença tradicional de segmentos comerciais especializados em produtos eletrônicos e serviços. Merece amplo destaque a complexidade de cada segmento, sendo que dentre moradores há: inquilinos, sublocatários, proprietários e população em situação de rua, e dentre os comerciantes há os grandes, os pequenos e os

¹⁵⁰ Informações disponíveis em: <<http://www.novaluzsp.com.br>>. Acesso em: 13 mai. 2012.

informais. É importante que se entenda a existência destas várias categorias para compreensão das dificuldades que serão apresentadas a seguir.

Além disso, por estar no centro da cidade de São Paulo, a região é rica em equipamentos culturais e edifícios de valor arquitetônico e histórico-cultural que circundam o polígono, como a Pinacoteca do Estado, a Sala São Paulo e o Museu de Língua Portuguesa.

Há muitos anos é interesse do Poder Público e também da população moradora melhorar as condições da região central da cidade de São Paulo, porém, a divergência crucial consiste na destinação final: enquanto os moradores pretendem permanecer no local, muitas vezes, mesmo que indiretamente, esta possibilidade não lhes é dada, já que a consequente valorização dos imóveis, o aumento do valor do aluguel e do custo de vida, promoverá sua expulsão.

A área contempla uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS 3 C016, do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé, constituída por 221 (duzentos e vinte e um) imóveis e distribuída por 11 (onze) quadras do Projeto Nova Luz.

Segundo Silvia Mariutti¹⁵¹ a ZEIS da Nova Luz (ZEIS 3 C 016) foi incorporada no processo de discussão e aprovação do Plano Diretor, nos anos de 2001/2002, já constava na proposta do Executivo, cuja delimitação foi feita por uma das assessorias contratadas para esta finalidade.

A região está dentro da Operação Urbana Centro (OUC), prevista pela lei nº 12.349/1997, que foi um dos mecanismos utilizados para atrair recursos da iniciativa privada, concedendo benefícios para implementação de empreendimentos. Outra iniciativa nesse sentido foi o consórcio Nova Luz. Em 2009 foi publicada a Lei Municipal nº 14.917/2009 a qual prevê a concessão urbanística no Município de São Paulo que, nos termos do artigo 2º seria:

(...) o contrato administrativo por meio do qual o poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, delega a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da empresa concessionária, de modo que o investimento desta seja remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados nos termos do contrato de concessão, com base em prévio projeto urbanístico específico e em cumprimento de objetivos, diretrizes e prioridades da lei do plano diretor estratégico.

A concessão urbanística, prevista no artigo 198 do Plano Diretor, transfere, do Poder Público para o particular, a responsabilidade pela implementação de um projeto do Executivo.

¹⁵¹Entrevista concedida por Silvia Mariutti para este estudo.

No mesmo ano foi publicada a Lei nº 14.918/2009, que permite a aplicação da concessão urbanística no perímetro definido pelas Avenidas Casper Líbero, Ipiranga, São João, Duque de Caxias e Rua Mauá, no Distrito da República que formam um polígono de cerca de 500 m² (quinhentos metros quadrados), denominado “Projeto Nova Luz”, que pretende “requalificar” a região, estabelecendo a intervenção em 45 (quarenta e cinco) quadras no centro da cidade.

Ainda em 2009 foi lançado edital que, por meio de uma concorrência pública, escolheu a equipe que desenvolverá o projeto urbanístico da região da Luz, um grupo de empresas composto por representantes nacionais e estrangeiros selecionado para dar traçado ao projeto Nova Luz.

Aqui vale destacar que há diversas ações judiciais contra esta concessão urbanística, sendo que os questionamentos centrais dessas ações são quanto à constitucionalidade e à ausência de participação popular, vez que sequer as audiências públicas obrigatórias pela lei do consórcio foram realizadas.

Este projeto, iniciado em 2010, já vem afetando diretamente o trabalho e a moradia de milhares de pessoas na região. Deveria, portanto, contar com ampla participação da população atingida, em todas as suas etapas. Contudo, a gestão democrática não é mecanismo de simples implementação, demonstrando contradições, obstáculos, inseguranças, aflorando sensibilidades e trazendo muitas questões pessoais para o espaço público, é que o será demonstrado a seguir.

4.3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A primeira audiência pública do Projeto Nova Luz ocorreu em janeiro de 2011, por meio da SMDU, no Palácio das Convenções, no Anhembi.

Foi explicado o funcionamento do processo de licitação, foi dito que pretendem levar cerca de 20 mil empregos para a região e que o projeto comportará a criação de duas mil moradias populares.

Como já bem destacado neste trabalho, em capítulo em que foi abordado o conceito de audiência pública, que é importante que ela seja um espaço que propicie a troca entre Sociedade Civil e Poder Público, e não um momento formal onde este último só transmita

informações. Contudo, na ata desta audiência consta que as intervenções “atrasaram os trabalhos”.¹⁵²

De fato, a audiência foi bastante conturbada, inclusive com interrupção causada pela manifestação de pessoas que estavam presentes. Destaque-se que, nas atas consta apenas “manifestação pública” na maior parte das intervenções feitas por representantes da Sociedade Civil, em razão disso, resta inviabilizada a análise do teor dos questionamentos. Porém daí denota-se que, para o Poder Público, manifestações e questionamentos podem ser identificados como “interrupções”.

Diversas manifestações contrárias ao projeto foram feitas, mas uma que merece destaque é a que solicita a criação de um espaço para debate entre os atores:

Um orador não identificado indagou à Prefeitura sobre a Lei 14.917 e o Projeto Nova Luz. Afirmou que moradores e trabalhadores da Região da Santa Ifigênia sentem-se aflitos por não terem conhecimentos suficientes sobre o projeto. Ressalta a importância de haver um cadastro de moradores, comerciantes e trabalhadores do local, para que seja garantida sua permanência da área. Afirmou ainda que é indispensável que essas pessoas sejam ouvidas, que haja uma interlocução profissional, não realizada pelo Poder Público e não realizada por partidos. Propôs ainda a instituição de um órgão independente, não ligado a partido nenhum, que ouça as pessoas da área, suas necessidades, as suas expectativas, e que o Poder Público comece a agir a partir delas e não impondo a sua própria vontade a elas.¹⁵³

Esta fala resume grande parte das inquietações que permearão os debates durante as reuniões do Conselho Gestor, durante muitos meses.

Muitos atores protocolaram vários documentos em audiência, apresentando críticas e sugestões.

Três audiências públicas foram realizadas no estádio do Pacaembu, na zona oeste da cidade.¹⁵⁴ A primeira para apresentação do Projeto Consolidado e as demais para apresentação dos relatórios de impacto ambiental (EIA/RIMA).

O destaque foi para o aparato policial deslocado para a região, que intimidava os moradores da região da Luz que chegavam ao local. Além dessa crítica, os conselheiros

¹⁵²Manifestação pública – foi responsável por diversas pausas na apresentação do Sr. Luis Ramos, atrasando o andamento da Primeira Audiência Pública. Os momentos de pausa serão identificados nesta ata, para que seja melhor compreendido pelo leitor o contexto da Primeira Audiência Pública do Projeto Nova Luz – Ata da primeira audiência pública realizada no Projeto Nova Luz

¹⁵³Ata da primeira audiência pública realizada no Projeto Nova Luz.

¹⁵⁴As atas dessas audiências não estão disponíveis no endereço eletrônico do Projeto Nova Luz, como as demais atas, por isso as informações foram extraídas de outras fontes, como material do conselho gestor, e informações obtidas com os conselheiros, além do blog da AMOALUZ. Novas audiências públicas no Projeto Nova Luz. Divulgue. Disponível em: <<http://apropriacaodaluz.blogspot.com.br/2011/09/novas-audiencias-publicas-do-projeto.html>>. Acesso em: 19 set. 2012.

fizeram outras, desde a falta de ambiente adequado para o debate, até a necessidade de inscrição no período da tarde para ter direito à manifestação na audiência, que ocorreu somente à noite.

Outra reclamação recorrente foi sobre as respostas evasivas e pouco esclarecedoras recebidas da PMSP, fazendo novamente com que a gestão democrática prevista legalmente fosse apenas formal.

4.4 A ASSOCIAÇÃO DE MORADORES

Paula Ribas é moradora da região há 37 (trinta e sete) anos, seus avós se mudaram para lá há mais de 50 (cinquenta) anos, e sua história se confunde com a história do bairro, assim como ocorre com muitos outros moradores. Paula relata que já havia algum tempo que se ouviam rumores sobre o Projeto Nova Luz, mas poucas informações precisas. Contudo, segundo ela, no começo de 2011, três quarteirões da região foram demolidos, sendo este então o despertar dos moradores para a mobilização e a busca de informações sobre o projeto.

Com o incentivo de Simone Gatti, que não é moradora do bairro, mas que é militante da questão urbana em São Paulo, e com o apoio de muitos moradores, resolveu criar uma associação que representasse os interesses da população local e que tivesse força e representatividade para ser instrumento de diálogo com o Poder Público. Assim foi criada a AMOALUZ (Associação dos Moradores e Amigos de Santa Ifigênia e da Luz), em fevereiro de 2011, sendo Paula eleita como presidente.

Em que pese haver outras associações na região, é esta associação que até hoje representa os moradores no Conselho Gestor da ZEIS e, eventualmente, compreende também os interesses de alguns comerciantes. E isso ocorre porque, em que pese os comerciantes terem criado sua própria associação, como relata Paula¹⁵⁵, estavam tendo diversas derrotas no âmbito judicial, o que fez com que montassem outra associação, com o nome de associação de moradores, mas cujos interesses representados eram somente dos comerciantes.

Porém, com o decorrer do tempo, esta associação foi perdendo sua representatividade, apesar de continuar em vigor até os dias de hoje, e então alguns membros dela passaram a se sentir representados pela AMOALUZ.

¹⁵⁵Entrevista concedida por Paula Ribas para este trabalho.

Das primeiras reuniões com o Poder Público e com representantes da Concessão Urbanística Nova Luz participaram apenas os comerciantes. Enquanto os moradores passaram a participar apenas a partir da quarta reunião formalmente realizada, conforme atestam as atas, informação confirmada por Paula Ribas, dirigente da AMOALUZ, associação que representa os moradores da ZEIS da região da Luz.

Data de 14 de março de 2011 o registro formal da primeira reunião entre Poder Público e comerciante, sobre o projeto e sobre realocação das atividades comerciais. Neste momento não havia ainda representantes dos moradores participando deste debate. Mais duas reuniões ocorreram entre esses atores com debates pontuais, discussões sobre situações concretas, discussão de possibilidades. Foram três reuniões sem representantes dos moradores do local.

Foi apenas no dia 24 de março que a AMOALUZ, Associação dos Moradores da Luz passou a participar das reuniões. De acordo com Paula Ribas, isso somente ocorreu por ela ter “descoberto” que as reuniões de trabalho com a SEHAB já estavam ocorrendo, sem que, no entanto, os moradores fossem convidados! Nesta reunião os representantes da AMOALUZ apresentaram diversos questionamentos sobre o projeto. E foi nesta reunião que a PMSP apresentou os requisitos para formação do Conselho Gestor das ZEIS. Desta reunião participou apenas um representante dos comerciantes, mas nenhuma associação deles.

Após a realização de mais duas reuniões, uma com moradores e outra com os comerciantes teve-se a impressão de que a relação entre PMSP e comerciantes já estaria mais azeitada, de que eles já possuem informações mais detalhadas sobre as obras, comparativamente aos moradores. Os questionamentos e dúvidas destes últimos são muito genéricos, enquanto os comerciantes já conseguiam discutir sobre questões mais pontuais, refinando o debate sobre localizações e instalações específicas, apontando locais e quadras, etc.

Por algum tempo a Prefeitura manteve a estratégia de realizar reuniões de forma separada entre os segmentos da Nova Luz. Foi somente em 12 de abril que a PMSP convocou uma reunião com representantes dos moradores dos edifícios formadores do polígono das ZEIS e representantes dos movimentos sociais, para apresentar o Projeto Nova Luz e as primeiras informações básicas para a composição do Conselho Gestor das ZEIS, que, conforme informado, teria três membros da PMSP e três da Sociedade Civil.

Pelos relatos ouvidos e pela observação das reuniões, os moradores se sentem muito bem representados pela presidente da associação, e este elemento é fundamental para o fluxo

corrente dos canais de comunicação entre poder público e sociedade civil. Francisco Miranda¹⁵⁶, membro da Associação de Moradores da Comunidade do Moinho, localizada no centro da capital paulista, sintetiza bem a importância do bom funcionamento desta representação: “o presidente tem que ter cara, mas quem tem que ter voz é todo o grupo, toda comunidade”.¹⁵⁷

4.5 O CONSELHO GESTOR DA NOVA LUZ

4.5.1 O Funcionamento do Conselho Gestor (Anexo II)

A composição do Conselho Gestor somente ocorreu em junho de 2011. Sua origem, contudo, é muito controversa. De acordo com Alonso Lopez¹⁵⁸, da SEHAB, ele se formou por orientação do Secretário de SMDU (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano), Miguel Bucalem. Entretanto, de acordo com Paula Ribas¹⁵⁹, o Conselho surgiu como fruto de muita indignação dos moradores. Foi uma sucessão delas, cujo estopim foi o “flagra” da reunião entre a Prefeitura e os comerciantes, momento em que os moradores passaram a reivindicar a participação nas reuniões e a institucionalização da participação, para respeito às garantias mínimas. Diversos obstáculos foram enfrentados para a criação deste conselho.

Logo no início de seu funcionamento foi realizada reunião para prestar esclarecimentos sobre a forma de constituição e a estrutura do Conselho Gestor de ZEIS, bem como a forma de escolha dos componentes:

(...) representante da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) explicou como poderá ser realizada a escolha dos componentes do Conselho Gestor de ZEIS e apresentou quatro possibilidades a serem escolhidas pela população através de eleições: Primeira: 03 (três) representantes do Poder Público e 03 (três) moradores da área ZEIS representando a Sociedade Civil; Segunda: 03 (três) representantes do Poder Público e 02 (dois) moradores e 01 (uma) associação, representando a Sociedade Civil; Terceira: 03 (três) representantes do Poder Público e 02 (duas) associações e 01 (um) morador, representando a Sociedade Civil; Quarta: 03 (três) representantes do Poder Público e 03 (três) associações, representando a Sociedade Civil.¹⁶⁰

¹⁵⁶Morador da Comunidade do Moinho, em entrevista concedida para este trabalho em 20 de julho de 2012.

¹⁵⁷Também neste espírito de facilitar o fluxo de informações, os membros da associação elaboraram um jornal com notícias do bairro e das reuniões, além do blog Apropriação da Luz, buscando manter sempre aberto o canal de comunicação com os ocupantes do bairro.

¹⁵⁸Conforme entrevista concedida para este trabalho.

¹⁵⁹De acordo com entrevista concedida para este trabalho.

¹⁶⁰Ata da reunião do Conselho Gestor da Nova Luz do dia 03 de maio de 2011.

Em razão da diversidade de interesses contemplada pelo grupo “Sociedade Civil”, que engloba moradores, havendo inquilinos e proprietários e comerciantes, seus representantes pleitearam aumento das cadeiras. Mesmo com a preocupação de se reservar uma cadeira para os inquilinos, eles não se interessaram pela participação como membro do conselho, então a vaga foi repassada aos proprietários. Hoje o Conselho Gestor está composto por: 4 (quatro) representantes dos proprietários, escolhidos por eleição, 4 (quatro) para as associações de moradores, escolhidas por consenso – média de uma cadeira pra quatro associações - e outras 8 (oito) cadeiras são da Prefeitura, de acordo com informações de Paula Ribas, presidente da AMOALUZ.¹⁶¹

Inicialmente, como é um primeiro canal de comunicação direta entre Poder Público e Sociedade Civil, muitas demandas são levadas para lá, então a SEHAB esclarece que:

(...) o foco do Conselho Gestor será a questão da Habitação, no caso da ZEIS nas Habitações de Interesse Social (HIS) e as Habitações de Mercado Popular (HMP), Saúde, Educação e Assistência Social, em vista dos equipamentos propostos para esta área, bem como a construção de um Plano de Urbanização e a fiscalização de sua implementação.¹⁶²

A tarefa principal do conselho seria discutir o Plano Urbanístico da ZEIS, os conselheiros têm mandato de 2 (dois) anos e a responsabilidade, compromisso e disponibilidade de horário para participação nas reuniões”.¹⁶³ Mesmo que aparentemente esclarecidas as funções do conselho, para a maioria dos membros era a primeira participação num espaço público, e muitos demonstravam dificuldade para compreender a complexidade do processo.

No início, grande parte do debate se centrava na representatividade pelas associações e pelos movimentos indicados. Muitos questionaram a paridade do conselho e seu poder decisório, sobre isso, “Representante da SEHAB esclarece que o Conselho será paritário e o poder decisório será nos primeiros dois anos do Poder Público e nos outros dois anos da Sociedade Civil, seguindo assim ao longo dos anos”.¹⁶⁴

O regimento interno, após ser muito debatido, é aprovado pelo conselho. Uma das reivindicações era para que nos momentos de votação fosse garantida a paridade dos atores presentes. Foram incluídas como competências dos conselheiros a responsabilidade por

¹⁶¹Entrevista concedida em 20 de julho de 2012.

¹⁶²Ata da reunião do Conselho Gestor da Nova Luz, realizada em 24 de maio de 2011.

¹⁶³Ata reunião Conselho Gestor dia 07 de junho de 2012.

¹⁶⁴Ata da reunião do Conselho Gestor da Nova Luz, realizada em 31 de maio de 2011.

acompanhar e fiscalizar a implementação do Plano de Urbanização, bem como ficou definido que as reuniões deveriam ser convocadas com três dias de antecedência.

Algumas vezes foi pleiteado que as reuniões fossem feitas dentro do polígono da ZEIS, porém essas solicitações não foram atendidas, e permanecem ocorrendo no Edifício Martinelli, prédio onde se situa a SEHAB.

Alguns conselheiros da Sociedade Civil passaram a demonstrar insatisfação com relação à ata resumida das reuniões, por não verem contempladas de forma extensiva, suas manifestações:

Eu só queria salientar, do item 32 ao 43 eu fiz duas observações e não constam essas observações que foram feitas. Então eu gostaria que depois, da gravação, fossem recuperadas e colocadas essas colocações minhas.

(...)

Eu acho que nós devemos avançar, já que a gente entende que não pode ser alterada a fala da pessoa, só precisamos sim, que a ata saia na sua integridade, com o nosso nome e fala de todo mundo para que não haja esses...mas vamos continuar, se não a gente não vai fazer em tempo hábil.¹⁶⁵

Assim, a saída encontrada foi passar a fazer a transcrição das atas, o que evitaria este problema:

Está, a gente coloca que podemos analisar essa transcrição novamente e trazer os itens do Robson, mas eu queria falar uma coisa. Vamos decidir, já, a gente não fazer mais resumo de ata, paciência. A gente passa para vocês a transcrição na íntegra e aí é mais página para ler, mas enfim. Vamos fazer assim, porque aí não tem filtro, não tem nada.

(...)

A gente fez um teste - estou entendendo isto como um teste - não deu muito certo, é a segunda vez que a gente faz a ata desse jeito, vamos avançar. Teste número 2 a gente passa a ata com a transcrição completa, se der certo, a gente continua, se não der certo, de novo, a gente modifica. Vamos pular.¹⁶⁶

Este fato é muito emblemático, pois pode significar diversas questões: o desconhecimento da sistemática de elaboração sintética de uma ata, mas também pode representar a desconfiança que a Sociedade Civil deposita no Poder Público, tendo a necessidade de que tudo esteja escrito documentalmente para que se sintam seguros. Esta demonstração será vista por várias vezes ao longo deste estudo de caso, a necessidade de documentação formal do que se fala, exigência tanto por parte da Sociedade Civil quanto do Poder Público.

¹⁶⁵Manifestação de Robson, representante do Movimento População de Rua, conselheiro.

¹⁶⁶Alonso Lopez, conselheiro representante da SEHAB, em reunião realizada dia 06 de julho de 2011.

A prática de aprovação das atas das reuniões anteriores, que deveria ser procedimento corriqueiro, é lento, demorado, e isso ocorre pela confusão que alguns fazem sobre o conceito de se “aprovar a ata”, alguns não conseguem compreender que é a mera ratificação do que foi debatido, entendem que é concordar com as propostas apresentadas, e por isso criam obstáculos para sua aprovação. Além disso, as reuniões em geral têm longa duração, muito tempo é despendido com alguns debates repetitivos, e nesse sentido o secretário geral esclarece¹⁶⁷:

(...) é um processo de a gente ir se educando, lógico que a gente tem feito algumas reuniões muito extensas de 3 horas, 3 horas e meia, 4 horas. A gente tem que buscar atingir a nossa meta que é uma hora e meia, mas como a gente está apreendendo a conviver com tudo isso, e a gente levou para aprovar uma ata, que é coisa que em conselhos que já estão instituídos é coisa de 10 minutos, 15 minutos, acho que a gente poderia alongar pelo menos uma meia hora para poder olhar com mais cuidado a discussão do tema de hoje.¹⁶⁸

4.5.2 Projeto Nova Luz e a Produção de HIS

É realizada uma reunião específica para tratar do Projeto Nova Luz, com a participação de uma representante de uma das empresas do consórcio Nova Luz. Detalha como foi o processo de elaboração do Plano, a partir da leitura física e socioeconômica do território, sucedida da identificação da população, e a identificação da destinação/uso dos imóveis atualmente para que sejam compatíveis com as futuras alterações. Sobre a quantidade de HIS para a área de ZEIS, ela esclarece:

(...) as famílias de rendas de zero a seis salários mínimos, para elas nós temos uma proposta de 1.160 unidades habitacionais, das quais 39,7% têm 42 metros quadrados, ou seja, são 855 unidades, em torno de 42 metros quadrados. A gente fala 42 como referência, citando que estes metros quadrados, já fizemos a retirada das áreas de circulação, então estamos falando em área útil, e 14,2% com unidades de 50 metros quadrados. Ou seja; 305 unidades que somando chegaríamos as 1.160 unidades de HIS.

HMP que vai de 6 a 16 salários mínimos, nós temos 11,3% também com 42 metros quadrados, 242 unidades ofertadas nesse cenário, 23,7% de 50 metros quadrados, 511 unidades, e 11,1% com 65 metros quadrado, 239 unidades. Perfazendo então, no caso de HMP 992 unidades habitacionais, que somam as 2.152 unidades oferecidas nesse modelo.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Ata reunião Conselho Gestor dia 06 de julho de 2011.

¹⁶⁸ A literalidade, da transcrição, algumas vezes contendo erros, deve-se ao fato de as atas serem transcritas.

¹⁶⁹ Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 24 de agosto de 2011.

E esta apresentação traz questionamento muito pertinente, que é justamente referente às famílias de 0 (zero) a 06 (seis) salários mínimos, que, muitas vezes pelo seu tamanho e composição, não cabem numa unidade de 42m². E a resposta da SMDU é de que este é o parâmetro legal! É muito pertinente a preocupação dos conselheiros sobre a quantidade de unidades de HMP e HIS que serão construídas, e isso porque, segundo eles:

O pré-cadastro realizado pela equipe técnica do Projeto Nova Luz afirma que 49,5% da população da área de projeto mora de aluguel, e que 44,49% possui renda inferior a 3 salários mínimos e 36,99 possui renda entre 3 e 6 salários mínimos, ou seja, 81,38% da população residente no perímetro do projeto Nova Luz é população com perfil de HIS.¹⁷⁰

Ou seja, a maior demanda pela faixa abrangida pela HIS justifica que sejam feitas mais unidades do que de HMP, além da necessidade de se ampliar a construção de HIS para além da área de ZEIS.

Há dois projetos que são muito questionados na área de ZEIS. O primeiro é a instalação da FATEC¹⁷¹, uma vez que 80% da área de ZEIS deveriam ser destinadas à habitação. Contudo, a SMDU esclarece que o Plano Diretor prevê uma exceção que, quando se tratar de equipamento público, 100% dela pode ser destinada a este fim. E que, além disso, a obra é do governo do Estado e prévia ao Projeto Nova Luz, então menciona que não houve espaço para debate no âmbito municipal.

O segundo projeto que surpreende os conselheiros da Sociedade Civil é a construção de unidades da CDHU, também em área de ZEIS. Interrogam sobre qual será a contrapartida que apresentarão à região, já que aumentará o fluxo de pessoas e trará conseqüente problema de mobilidade. Os moradores ficam muito inseguros, desconfiam que as unidades de HIS necessárias nas áreas de ZEIS não serão contempladas no projeto. Além desta inquietação, têm receio de que as unidades de HIS acabem sendo transformadas em espaços comerciais com o passar do tempo.

Foi definido que no posto de atendimento, instalado pelo consórcio na região da Nova Luz para esclarecer as dúvidas dos moradores serão distribuídos os folhetos explicativos do cadastro, bem como será disponibilizado o formulário, para que os moradores possam ir se familiarizando e tendo mais segurança com relação às ações da PMSP. Apesar da controvérsia

¹⁷⁰ Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 21 de setembro de 2011.

¹⁷¹ FATEC Nova Luz. A nave que pousou no centro de SP! Compare o projeto e a obra pronta! O Projeto Nova Luz começa a se revelar. **Apropriação da Luz**, 31 jul. 2012. Disponível em: <<http://apropriacaodaluz.blogspot.com.br/2012/07/fatec-nova-luz-nave-que-pousou-no.html>>. Acesso em: 12 set. 2012.

sobre a possibilidade de se tirar ou não fotos das casas e dos documentos, a SEHAB esclareceu que a foto dos imóveis foi abolida no Projeto Nova Luz, contudo, a fotografia dos documentos é um método bem mais prático de substituir a “Xerox”, a fotocópia.

O prazo para apresentar sugestões e alterações ao projeto aflige os moradores, pois, por ter o nome de “Projeto Urbanístico Consolidado”, “transmite a impressão” de que sua construção já estaria finalizada. Porém, a SMDU esclarece que, apesar do nome, o projeto ainda está em debate e aberto a sugestões do conselho, ainda não está acabado, e provavelmente só será enviado à consulta pública em poucos meses.

E uma das preocupações centrais ocorre porque há diversas demandas de atendimento à população de baixa renda que não estão dentro do perímetro da ZEIS, como a ocupação da Rua Mauá, por exemplo, onde há uma resistência histórica dos movimentos de luta pela moradia, que pretendem ser atendidos lá, e não dentro da ZEIS ao todo são 240 famílias.

Outra preocupação dos moradores é com relação à manutenção do comércio no térreo dos edifícios comerciais, e também a necessidade de alguma garantia que lhes assegure que mesmo com o deslocamento de suas moradias, eles serão mantidos no mesmo perímetro. Nesse sentido, Paula Ribas afirma:

Nós queremos a garantia de permanência na região. Porque todos os grupos que estão aqui, de alguma maneira, têm raiz e tá na região. Ponto. Qualquer um. Pode olhar pra qualquer pessoa que tá aqui. Todos nós, aqui, temos alguma história com aquela região. Então, quando você diz que tem a intenção de garantir a permanência, pra gente, isso é muito pouco. Aliás, isso não é nada. Porque são histórias de vida, são histórias em que não dá pra gente ficar na intenção da Prefeitura ou do poder privado, ou do Poder Público. A gente quer realmente, no papel, na lei, naquilo que for garantia de permanência.¹⁷²

Esta demanda de manutenção do comércio no térreo de apartamentos residenciais é o retrato do espírito das ZEIS, a mistura de usos, garantindo a diversidade e a viabilidade econômica do imóvel é exatamente o que se pretende com a delimitação das ZEIS!

Os moradores não se sentem protegidos, e desconfiam de qualquer informação que não lhes seja passada por escrito. E a fala de Elias, que não é membro do conselho, mas acompanha as reuniões, reforça esta preocupação:

E qual é o problema por parte das pessoas que vocês representam, em garantir que esse número de pessoas que têm raiz, e amam o lugar, e têm história lá, fique lá? Por que tanta... tanto problema? Porque eu fiquei indignado. Eu tava lá no fundo, numa resposta sua, Luis, é muito simples o que a gente quer. É uma garantia simples. A gente não quer ser tratado como intruso, lá. Nós estamos lá. Nós construímos a área, lá. Minha família é uma família árabe, que está lá há 100 anos. Eu tô lá há 25. E eu

¹⁷² Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 11 de outubro de 2011.

me sinto intruso. Na verdade, me desculpa, são outras pessoas que tão invadindo o lugar em que construí, e que moradores e comerciantes estão lá.

(...)

Um embate de mágoa. Um embate... Porque eu... eu sou muito importante pra área. Meu pai é... Antes de ser chamada cracolândia, era chamada Boca do Lixo, aquela área. E quando meu pai abria a porta da lojinha dele, e eu estava com ele, havia uma pessoa morta, ali. A gente chamava a polícia, tirava a polícia de lá... então a gente construiu, de uma certa forma... a gente não pode se sentir rejeitado dessa forma.¹⁷³

Esta manifestação reflete como os moradores da Luz se sentem parte do local, da região, conhecem detalhes do bairro, acompanharam a evolução do local ao longo dos anos, e estão desesperados pela possibilidade de que toda sua história seja apagada com a implantação do Projeto Nova Luz. E a SMDU, em resposta, explica que não pode dar certezas que eles ainda não têm, pois as políticas para garanti-las precisam ser construídas:

A gente não pode simplesmente chegar e falar... talvez pareça simples dizer: “olha, está garantido. Todos ficam”. A gente tem que construir esse mecanismo. Explicando como é que essa garantia funciona. Quem fica... Porque, mesmo nas reuniões com os comerciantes, vocês colocam um cenário muito diversificado. Porque num primeiro momento, a leitura que pode se fazer, quando a gente faz a leitura pro residencial, ela é muito mais simples. Porque pro residencial, você costuma ter o proprietário, que pode morar no imóvel, você pode ter uma situação que você tenha um imóvel alugado, então você tem um proprietário e um locatário, e só. No caso do comércio, ela é muito mais complexa. Há situações onde você de fato tem o comerciante, que é o proprietário do imóvel. Ou você tem o proprietário do imóvel, e um locatário do imóvel. Mas há muitas situações relatadas pelas Associações de Comércio, que você tem o proprietário, um locatário, que administra um espaço, um outro, vamos chamar de sublocatário, e aí, o cara que opera. É uma rede de pessoas trabalhando.

(...)

Então, por isso também é importante a construção dessa instrução normativa, porque às vezes, a gente pode até falar: “não, eu garanto. Tá assinado, tá garantido”. Mas garante quem, em que momento? Porque a gente tá falando numa intervenção de 15 anos.¹⁷⁴

Outra dúvida recorrente em quase todas as reuniões é sobre o valor que os proprietários receberão em razão da desapropriação. A SMDU explica que, como se trata de processo judicial regulamentado por lei, não se pode dar uma resposta objetiva.

4.5.3 Plano de Urbanização da ZEIS

Para o debate sobre o PUZEIS (Anexo III), que é dos objetos centrais do Conselho Gestor, o plano foi encaminhado por correio eletrônico aos conselheiros, e as onze diretrizes

¹⁷³Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 11 de outubro de 2011.

¹⁷⁴Id..

apresentadas pelo Poder Público aos conselheiros, foram aprovadas. E apresentada várias outras, as quais, aparentemente, foram aprovadas pelos conselheiros representantes do Poder Público.

De maneira geral, as diretrizes buscam: garantir a diversidade funcional e social à área, para que haja equilíbrio a fim de que o bairro tenha qualidade e sustentabilidade social; definir as áreas e imóveis que serão objeto de concessão e intervenção, indicando aquelas essenciais ao desenvolvimento do PUZEIS; definir o número de unidades habitacionais por tipo de empreendimento; visam a identificam os imóveis de interesse de preservação que devem ser restaurados e aqueles que devem ser objeto de intervenção; caracterizam a tipologia da unidade habitacional por perfil de morador; determinar a caracterização dos espaços públicos e privados de uso coletivo; a promoção da inserção socioeconômica da população a ser atendida nos empreendimentos de interesse social – HIS (Habitação de Interesse Social) e HMP (Habitação de Mercado Popular); querem caracterizar os equipamentos públicos necessários ao atendimento da população a ser instalada (Anexo IV).

Houve grande discussão sobre a necessidade de disponibilização do cadastro dos moradores previamente ao debate das diretrizes do PUZEIS, para que a discussão possa ter base concreta. Os moradores não concebem que se inicie o debate sobre o PUZEIS sem a apresentação do cadastro realizado pela PMSP. No entanto, a PMSP esclarece sobre a impossibilidade de apresentação dos dados finais do cadastro ainda, já que o produto ainda não foi aprovado.

O Sr. Paulo Garcia¹⁷⁵, representante da sociedade civil, resume a preocupação da Sociedade Civil com relação ao acesso dos dados constantes do cadastro:

Nós tivemos recentemente um debate, tava o senhor Luis Ramos, a Paula presente, na Casa da Cidade, e lá uma das urbanistas mais famosas do mundo, e a mais conceituada brasileira na minha opinião, que é a doutora Raquel Rolnik, ela foi bastante contundente, o senhor Luís Ramos deve se lembrar disso, no sentido que qualquer projeto urbanístico que realmente pretenda ser sério, começa pelo cadastro. Essa é a base, é o começo. Então, eu acredito que vocês, vocês que eu digo, vocês que representam aqui, o Poder Público, estão tentando direcionar um trabalho, fazer passar, de uma maneira acelerada, um processo que está relacionado à votação de diretrizes do mais... Porque isso, na realidade, está embutido dentro de uma coisa maior, que se chama Projeto Nova Luz. Então se vocês não abrirem seus corações e mentes, e entenderem que vocês estão falando de gente, de povo, de trabalhadores, comerciantes e tudo o mais, e tentarem adequar a condução desse processo de uma maneira democrática, e entender que participação popular não é simplesmente ouvir e assinar, ou concordar.

¹⁷⁵ Ata de reunião realizada dia 13 de julho de 2011.

Em contraponto a isto, COHAB se manifesta afirmando que o cadastro é importante, mas que a definição das diretrizes é ato prévio a isto. Ivanete, ao reforçar a importância do cadastro e de sua divulgação para os moradores, diz:

Se tiver alguma dificuldade, que eu sei que a equipe técnica social é muito ocupada, se houver alguma dificuldade, eu não me preocupo em trabalhar de graça não, porque eu faço isso através da luta há muitos anos e eu quero aqui é ver o negócio funcionar, afinal de conta a máquina caminha, e nós não temos o passo da máquina. Acho que é isso que é bom deixar claro, tá bom? Obrigada.¹⁷⁶

Esta manifestação, além de demonstrar a preocupação e envolvimento da população com o projeto, deixa claro que “os tempos” da Sociedade Civil e do governo são diferentes, mas que precisam ser compassados. Diante de todo esse embate, a SIURB propõe a criação de um grupo de trabalho para discussão e aprofundamentos dos cadastros.

Na aplicação dos cadastros a PMSP encontra algumas resistências dos moradores, o que ocorre por falta de informação. Alguns deles entendem que já foram cadastrados, quando na realidade a PMSP chama este “cadastro prévio” de diagnóstico, que foi realizado pelo consórcio, e não pelo Poder Público. Neste sentido, há duas reivindicações interessantes que os conselheiros da Sociedade Civil apresentam, a primeira é um protocolo do cadastro, que entendem que pode ser documento importante para que os moradores se sintam seguros em razão de eventual ação arbitrária que venha a ocorrer no local, o que foi acatado pela SEHAB, e a outra é um folheto informativo sobre a necessidade e importância do cadastro, para que seja ampliada a adesão a ele.

Posteriormente, a SEHAB informa que essas medidas que visavam dar maior adesão ao cadastro teve efeito, já que em 15 dias foi possível triplicar o número de cadastros realizados, inclusive a PMSP está recebendo diversas ligações dos moradores de área fora da ZEIS solicitando informações sobre o cadastro, o que é avaliado de forma positiva pelo Poder Público.

Um debate interessante que merece destaque foi sobre como a ZEIS se integra com a diversidade de zoneamento na totalidade da Nova Luz, Luís Ramos, secretário geral do Conselho Gestor, define muito bem a necessidade de que esta área seja parte de um todo, e não um gueto dentro do projeto:

¹⁷⁶ Ata de reunião realizada dia 13 de julho de 2011..

(...) mas pra que estas 12 quadras, elas estejam inseridas sim dentro do plano geral da Nova Luz, ou seja, a ideia é que o tratamento por exemplo, do espaço público que acontece ali não é diferente em termos de qualidade do que acontece fora. A integração que tem, vocês devem ter acompanhado no Projeto Preliminar, por exemplo, há um eixo proposto de ligação que é através da Rua Vitória, ele não pode vir e parar nas ZEIS e virar outra coisa e sair das ZEIS e continuar como a outra coisa. Ele tem que atravessar de uma forma integrada, na verdade, que esse, o que essa diretriz de projeto coloca é que você não transforme essa área num pequeno gueto, uma coisa a parte, não. Ela é parte do todo. Ela também é uma área destinada pra habitação, Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular como o Plano Diretor indica, então a ideia é que você possa nessa região ter também esse mix, dessas faixas de renda que a legislação permite que você tenha, para que você possa ter não só a diversidade de rendas de população mas também de perfil e quando a gente fala perfil, a gente vai passar, a gente vai discutir isso com mais detalhe, mas é perfil também familiar.

(...) a ideia é que você não tenha uma região que é só um único perfil, ou de renda, ou familiar. Que também seja composto pelo mix que já existe na área e que a ideia é que permaneça em toda área, de uma maneira mais heterogênea possível, em toda a região pra que você não possa, dizer, ó, aqui é a ZEIS, eu entrei na ZEIS, a ideia, essa diretriz ela vem nesse sentido, de que você daqui a um tempo, a intervenção tem sido realizada, a população que existe já instalada em eventualmente novas edificações completada com outro público. Você não percebe quando circula pelo bairro que você saiu da ZEIS e entrou na ZEIS, que você sinta que você tá numa região única. Essa é a ideia que a essa diretriz coloca. (...).¹⁷⁷

Assim, para que não se trate de forma segmentada as áreas de ZEIS das outras áreas, é importante que haja uma diretriz que obrigue a tratar o projeto como um todo, de modo que a diversidade funcional e social possa representar o equilíbrio que se busca. De acordo com o secretário, há uma estimativa de cerca de 2.500 unidades habitacionais para a área de ZEIS.

Conselheiros da Sociedade Civil apresentam críticas e contrapropostas ao PUZEIS. A primeira crítica é com relação às formas de intervenção na área, que desconsiderariam seu elemento humano, a vida cotidiana do bairro, a simbologia dos espaços para os moradores, as especificidades do local. Solicitam políticas de proteção a alguns imóveis históricos do bairro, para que não sofram com os processos de valorização da área. Exigem que os comerciantes possam negociar seu deslocamento com o Poder Público, a fim de que não tenham prejuízos financeiros.

E há diversas propostas com vistas a priorizar a população da região, como a criação de programa de capacitação profissional em construção civil, para que a mão de obra local possa ser aproveitada no desenvolvimento local; bem como a reserva de cota de emprego nos equipamentos públicos novos para a população local, como as diretrizes traçadas que pretendem ver incorporadas ao PUZEIS. Os principais itens tratam:

¹⁷⁷ Ata da reunião Conselho Gestor dia 06 de julho de 2012.

- (i) do cadastro, seu formato, aplicabilidade do formulário ao comércio e aos moradores em situação de rua ou eventual necessidade de adaptação.
- (ii) da necessidade de revisão dos critérios para definição das áreas que serão objeto de intervenção.
- (iii) da criação de instrumentos que garantam a permanência da população residente na área de intervenção do Projeto Nova Luz, seguindo a seguinte prioridade: Moradores de habitações demolidas na área de ZEIS; Moradores de habitações demolidas no restante do perímetro do Projeto Nova Luz; Moradores de habitações a mudar de uso no perímetro do Projeto Nova Luz; Inquilinos de imóveis que venham a sofrer com o processo de valorização, e não possam mais arcar com altos aluguéis.
- (iv) criação de instrumentos que coíbam a mercantilização das habitações sociais produzidas na ZEIS;
- (v) criação de instrumentos que garantam a saída do morador de sua habitação atual apenas quando a habitação definitiva estiver pronta;
- (vi) criação de instrumentos de garantias econômicas, financeiras e securitárias aos proprietários e locatários, em caso de desapropriações;
- (vii) criação de instrumentos que garantam aos proprietários de imóveis comerciais e residenciais, em caso de desapropriação, a indenização por justo valor de mercado imobiliário;
- (viii) em caso de desapropriação do imóvel locado, a indenização pelo seu fundo de comércio, pelo justo valor de mercado imobiliário;
- (ix) identificação dos imóveis de interesse de preservação que devam ser restaurados e também dos imóveis que devam ser objeto de intervenção, de forma a recuperar as fachadas ou as características relevantes;
- (x) definição de critérios de incentivo, isenção e financiamento para recuperação das edificações a permanecer, tombadas ou não pelo patrimônio histórico;
- (xi) caracterização da tipologia da unidade habitacional por perfil de morador, garantindo o atendimento para todas as famílias residentes e desalojadas pelas intervenções do Projeto Nova Luz;
- (xii) a composição familiar e a renda do morador ao ocupar as habitações em ZEIS devem ser identificadas no cadastro.
- (xiii) Priorizar a geração de emprego e qualificação profissional para a população local;

- (xiv) desenvolver programas de habitações coletivas para a população de rua;
- (xv) caracterização dos Espaços Públicos e Privados de Uso Coletivo, e Definição de Espaços e Elementos Referenciais, Qualidade dos Espaços Públicos;
- (xvi) definir planejamento para os problemas mais graves encontrados na área do Projeto Nova Luz, como a precariedade da coleta de lixo, sistema de drenagem, iluminação pública, segurança, e acessibilidade universal;
- (xvii) implantação de programas de acessibilidade da população local aos bens de lazer e cultura, que hoje apresentam usos elitizados;
- (xviii) análise do plano de mobilidade proposto para a região;
- (xix) garantia da permanência das características do bairro;
- (xx) promoção da inserção socioeconômica da população a ser atendida nos empreendimentos de interesse social, HIS e HMP;
- (xxi) desenvolvimento de um sistema de acompanhamento social, pós-ocupação, e educação popular;
- (xxii) desenvolvimento de políticas habitacionais alternativas à modalidade da casa própria, como a locação social, para a população de zero a três salários-mínimos, que é a maioria na área;
- (xxiii) caracterização dos equipamentos públicos necessários, priorizando as necessidades da população local, mais fragilizada, com os usuários de drogas, a população de rua, e os trabalhadores informais;
- (xxiv) definição de modelo de gestão do PUZEIS, que deve ser participativo e com a inclusão da população residente;
- (xxv) estabelecimento de escritório local para gestão da ZEIS na Nova Luz, onde se concentram informações em interface da Prefeitura com a população;
- (xxvi) que a gestão do projeto Nova Luz em debate com este Conselho Gestor, inicie, de imediato, um trabalho paralelo ao desenvolvimento do projeto, para promover a aceleração da qualidade de vida da população local, e melhoria dos serviços públicos da região;
- (xxvii) implantação imediata do Projeto Nova Luz, com a melhoria dos equipamentos públicos da região.

As propostas apresentadas pelos conselheiros da Sociedade Civil demonstram a preocupação com todos os segmentos de lá, de comerciantes à população em situação de rua e

com dependência química. Pretendem, também, que o projeto de recuperação se inicie desde já, o que comprova que não são contra o Projeto Nova Luz, apenas querem que suas demandas sejam contempladas, de modo que a região possa ser qualificada com prioridade para a população já instalada. Outra preocupação que se verifica é com a melhoria dos equipamentos urbanos voltados aos usuários do bairro. A PMSP manifesta que não há objeção à incorporação de todas elas ao PUZEIS.

A Superintendente de Habitação Popular, Elisabete França, e o Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano foram convidados para a reunião específica para discutir sobre os cadastros. Ela esclarece que o cadastro é fundamental para a organização de uma política habitacional para a região e que a delimitação da ZEIS é apenas uma referência, pois as políticas habitacionais não se limitarão a este desenho, mas poderão também abranger as redondezas, incluindo outras pessoas que moram no perímetro da concessão urbanística, inclusive com complementação do aluguel, já que com a valorização da área o preço, inevitavelmente, aumentará. Neste aspecto vale remissão à entrevista concedida pela Professora Helena Menna Barreto¹⁷⁸ sobre a conseqüente valorização da área de influência, de onde muitas vezes a população é expulsa indiretamente e não recebe qualquer proteção, já que não está no perímetro considerado pelo projeto.

Uma das reuniões mais importantes para o conselho foi aquela em que o PUZEIS foi levado à votação e aprovado pelos conselheiros do Poder Público apenas.

Os conselheiros da Sociedade Civil não concebiam o PUZEIS como um plano de urbanização de fato, tendo em vista sua superficialidade com relação a aspectos sociais fundamentais, além da falta de previsão da realocação dos moradores, faltavam a ele informações essenciais. Por isso, os conselheiros enviaram à PMSP sugestões para incorporação ao PUZEIS, e solicitaram que a votação só tivesse início após esgotado este debate. Havia também um do pedido da CDL (Câmara de Dirigentes Lojistas) para a concessão do prazo de 20 (vinte) dias para levarem o PUZEIS à votação. O Poder Público desconsiderou essas duas propostas e abriu processo e votação. Como a sociedade civil se absteve de votar, o Poder Público aprovou o plano.

A minuta do PUZEIS apresentada pela PMSP desconsiderava grande parte das propostas da Sociedade Civil, como a necessidade de atendimento habitacional denominado locação social para aqueles que não têm renda para adquirir unidades, bem como o artigo

¹⁷⁸Entrevista concedida por Helena Menna Barreto para este estudo.

175¹⁷⁹ do Plano Diretor Municipal, e o artigo 19 do Decreto Municipal nº 44.667/2004¹⁸⁰, que regulamenta o Plano Diretor em relação às ZEIS, ambos definem o conteúdo mínimo do PUZEIS, que estava sendo desrespeitado pela PMSP.

¹⁷⁹ **Art. 175** - O Plano de Urbanização de cada ZEIS será estabelecido por decreto do Poder Executivo Municipal, e deverá prever:

I - diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infra-estrutura urbana respeitadas as normas básicas estabelecidas no artigo 176 desta lei, na legislação de Habitação de Interesse Social e nas normas técnicas pertinentes;

II - diagnóstico da ZEIS que contenha no mínimo: análise físico-ambiental, análise urbanística e fundiária e **caracterização socioeconômica da população residente;**

III - os projetos e as intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física da área, incluindo, de acordo com as características locais, sistema de abastecimento de água e coleta de esgotos, drenagem de águas pluviais, coleta regular de resíduos sólidos, iluminação pública, adequação dos sistemas de circulação de veículos e pedestres, eliminação de situações de risco, estabilização de taludes e de margens de córregos, tratamento adequado das áreas verdes públicas, instalação de equipamentos sociais e os usos complementares ao habitacional;

IV - instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária;

V - condições para o remembramento de lotes;

VI - forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas;

VII - forma de integração das ações dos diversos setores públicos que interferem na ZEIS objeto do Plano;

VIII - fontes de recursos para a implementação das intervenções;

IX - adequação às disposições definidas neste Plano e nos Planos Regionais;

X - atividades de geração de emprego e renda;

XI - plano de ação social.

§ 1º - Deverão ser constituídos em todas as ZEIS, Conselhos Gestores compostos por representantes dos atuais ou futuros moradores e do Executivo, que deverão participar de todas as etapas de elaboração do Plano de Urbanização e de sua implementação.

§ 2º - Para o desenvolvimento e implementação dos Planos de Urbanização das ZEIS, o Executivo poderá disponibilizar assessoria técnica, jurídica e social à população moradora.

§ 3º - **Os proprietários de lotes ou glebas e as entidades representativas dos moradores de ZEIS poderão apresentar ao Executivo, propostas para o Plano de Urbanização de que trata este artigo.**

§ 4º - Os logradouros e demais áreas reservadas para uso público situados em ZEIS, quando necessárias para implementação do Plano de Urbanização, em todos os seus aspectos, deverão ser desafetados do uso público.

§ 5º - Nos Planos de Urbanização das ZEIS o Poder Público Municipal deverá promover a implantação de áreas livres equipadas para uso público na dimensão adequada à população prevista para o respectivo assentamento ou distrito, com prioridade para aquele com menor índice de áreas públicas por habitante.

§ 6º - Nas ZEIS 3, os Planos de Urbanização ficam dispensados dos requisitos dos incisos III e V, deste artigo.

§ 7º - Nas ZEIS 3, excetuando-se as áreas inseridas nas Operações Urbanas Consorciadas, mediante aprovação do Conselho de Política Urbana, os proprietários de edificações subutilizadas, que as reformarem e destinarem à Habitação de Interesse Social - HIS, em programas e projetos de recuperação urbana conveniados com o Executivo, poderão transferir para outro imóvel, localizado na Zona Mista - ZM, como direito de construir até toda a área construída do imóvel da ZEIS 3, observadas as normas estabelecidas nesta lei, em especial aquelas referentes à transferência de potencial construtivo.

§ 8º - O plano de urbanização poderá abranger mais de uma Zona Especial de Interesse Social - ZEIS.

§ 9º - Para a produção de Habitação do Mercado Popular - HMP, com até 50 m², a ser executada em ZEIS, na percentagem complementar prevista na alínea "b" do item I, na alínea "e" do item II e na alínea "e" do item III do artigo 176, poderão ser utilizadas as mesmas regras definidas para Habitação de Interesse Social - HIS, previstas no decreto nº 35.839, de 30 de janeiro de 1996, e suas modificações, e demais legislações específicas (grifou-se).

¹⁸⁰ Art. 19. O Plano de Urbanização será implementado mediante a seguinte seqüência de ações:

I - criação do Conselho Gestor, correspondendo à área de abrangência do Plano de Urbanização;

II - elaboração de diagnóstico contendo, no mínimo:

a) delimitação da área abrangida pelo Plano de Urbanização;

A forma de condução dos trabalhos, sempre muito atribulada, refletiu a falta de diálogo e o exercício do poder, arbitrária e unilateralmente, pelo executivo municipal. A fala de um morador, Sr. Edimar Santos, no intuito de adiar a votação do PUZEIS, reflete esta dificuldade:

-
- b) análise físico-ambiental, compreendendo a indicação das bacias hidrográficas nas quais se insere a área abrangida pelo Plano de Urbanização, levantamento planialtimétrico com curvas de nível de metro em metro, ocorrências de vegetação a ser preservada e identificação das áreas de risco;
 - c) análise fundiária, compreendendo identificação de áreas públicas e particulares, bem como situação quanto à regularização fundiária;
 - d) análise urbanística compreendendo indicação das vias de acesso à área; análise do sistema de circulação de veículos e pedestres, da infra-estrutura de drenagem, abastecimento de água, esgotos e iluminação; bem como a caracterização do uso do solo e dos equipamentos públicos e sociais existentes;
 - e) caracterização socioeconômica da população residente ou a ser atendida;
 - f) potencialidades para geração de renda e emprego;

III - elaboração e aprovação, pelo Conselho Gestor, das Diretrizes para o Plano de Urbanização, na forma de Plano de Massas, contendo:

- a) traçado do sistema viário principal, compreendendo as vias existentes e projetadas com largura igual ou superior a 4,00m (quatro metros) e declividades entre 0,5% (meio por cento) e 24% (vinte e quatro por cento);
- b) identificação dos setores da área abrangida pelo Plano de Urbanização, nos quais serão exigidas obras de recuperação ambiental, adequação urbanística ou reabilitação de edificação ocupada por cortiço, em função da ocorrência de situações de risco, insalubridade ou adensamento excessivo, bem como da precariedade ou inexistência de infra-estrutura de circulação, drenagem, água, esgotos, coleta de lixo e iluminação;
- c) identificação dos terrenos, públicos ou privados, que permanecerão ou serão destinados a equipamentos públicos de uso institucional e áreas verdes;
- d) identificação dos setores em que será necessário o reassentamento de famílias, com respectiva quantificação;
- e) identificação das áreas destinadas às famílias a serem reassentadas, podendo ser dentro ou fora da área abrangida pelo Plano de Urbanização;
- f) definição de etapas de execução referentes às intervenções previstas nas alíneas "a" a "f" deste inciso, com respectivos orçamentos preliminares;
- g) definição de prioridades para a execução das etapas previstas;
- h) diretrizes para programas visando a inclusão social da população moradora;

IV - aprovação das diretrizes do Plano de Urbanização pela CAEHIS;

V - elaboração do Plano de Urbanização, compreendendo:

- a) projeto de parcelamento do solo para fins de urbanização específica, abrangendo sistema viário, áreas públicas, lotes e edificações, se for o caso;
- b) projetos correspondentes às etapas de execução do Plano de Urbanização;
- c) parâmetros urbanísticos específicos para a aprovação de desdobros, remembramentos, novas edificações e mudanças de uso do solo;
- d) Plano de Ação Social.

VI - aprovação do Plano de Urbanização pelo Conselho Gestor e pela CAEHIS;

VII - aprovação da minuta de decreto correspondente ao Plano de Urbanização pela CAEHIS;

VIII - edição do decreto correspondente ao Plano de Urbanização.

§ 1º. Todos os projetos de infra-estrutura deverão atender às normas técnicas em vigor e, quando for o caso, às diretrizes específicas das concessionárias de serviços públicos.

§ 2º. Os documentos necessários para instruir o processo de aprovação do Plano de Urbanização pela CAEHIS serão definidos por portaria da SEHAB.

§ 3º. O atendimento dos incisos II, III e V do "caput" deste artigo poderá ser adequado à especificidade da situação existente, de acordo com critérios a serem definidos por SEHAB, nos seguintes casos:

- I - em áreas urbanas consolidadas, onde o Plano de Urbanização das ZEIS visar primordialmente ações de reabilitação de cortiços;
- II - em favelas já urbanizadas ou em fase final de urbanização, na data da publicação deste decreto; (Alterado pelo DM 45.127/04);
- III - nos conjuntos habitacionais promovidos pelo Poder Público.

Quem tem que aprovar isso aqui é a Sociedade Civil, junto com vocês. Não vocês com a gente. Quem colocou o prefeito lá, foi a gente. O Secretariado foi aprovado pelo prefeito, mas através da gente. Nós que colocamos eles lá. Não pode fazer assim, Alonso.¹⁸¹

Esta fala indignada sintetiza a importância da democracia participativa e representativa, ele não se sente representado por quem deveria cumprir esta função, por isso não admite que a aprovação do plano seja à revelia dos conselheiros. A participação não pode ser apenas formal, como uma moradora da área de ZEIS bradou em reunião: “E eu não quero ser usada só pra dizerem lá fora, que estão ouvindo o povo. Porque eu falo aqui, e todo mundo prossegue como se eu não tivesse falado”.¹⁸²

E esta sensação, de que os participantes do conselho não se ouvem, permeia todas as reuniões. Havia a proposta da CDL, de adiar a votação por 20 (vinte) dias, a proposta da Sociedade Civil, de somente votar após o debate, e a proposta da PMSP, de votar naquele dia. Nesse contexto, a falta de organização imperava.

Então, mesmo com toda objeção apresentada pelos conselheiros da Sociedade Civil acerca da votação do PUZEIS, a PMSP decidiu, arbitrária e antidemocraticamente, colocá-lo em votação, ignorando completamente as últimas revisões e sugestões realizadas, sob o argumento de que tais questões já estavam contempladas de alguma forma no plano:

O documento está completo, o documento é um Plano de Urbanização, que será complementado com o plano de realocação que vem posteriormente, ok? É um documento completo, estava na pauta de votação de hoje, e nós vamos votar hoje. Eu submeto este Conselho a Regime de Votação. Conselheiros, por favor, nós estamos em Regime de Votação a partir deste momento. Nós temos três posições: ou nós aprovamos, votamos a favor, ou nós votamos contra, ou os Conselheiros podem se abster.¹⁸³

O Plano de Urbanização é importantíssimo na regularização da ZEIS, e justamente por isso, sua elaboração deve ser amplamente discutida entre todos, diferentemente do que ocorreu neste caso. De acordo com Nisimar Caldas¹⁸⁴:

(...) o desenvolvimento do “plano urbanístico” é das etapas mais importantes do processo de regularização jurídica, na medida em que define mudanças qualitativas nos espaços informais, ao incorporar atributos de urbanidade promove-se a qualificação do espaço urbano e do cidadão.

¹⁸¹ Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 04 de abril de 2012.

¹⁸² Id., p. 45.

¹⁸³ Id., Alonso Lopez, SEHAB.

¹⁸⁴ CALDAS, Nisimar. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

Contudo, de nada adiantaram as várias solicitações para adiamento da votação ou para suspensão da reunião por alguns minutos para que os conselheiros deliberassem, o Poder Público não se sensibilizou e abriu regime de votação, mesmo ciente da ausência de vários conselheiros da Sociedade Civil.

Assim, os conselheiros da Sociedade Civil, discordando do procedimento, se abstiveram de votar. Em meio a toda essa confusão, E apenas com a aprovação dos conselheiros representando o Poder Público, o PUZEIS foi aprovado.¹⁸⁵

Os moradores se sentiram muito desrespeitados pela decisão, que fere a ordem urbanística, vez que a gestão democrática da cidade foi displicentemente violada. E, diante desta decisão arbitrária e, completamente contrária aos objetivos de um conselho cuja finalidade é deliberar, de forma democrática, sobre as demandas da região, especialmente o PUZEIS, não havia outra saída à Sociedade Civil se não a judicialização desta demanda.

Sob os argumentos de ausência de participação durante as reuniões do Conselho Gestor; violação ao regimento interno, bem como descumprimento dos requisitos legais para aprovação do PUZEIS, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo propôs, em maio de 2012, Ação Civil Pública, com pedido liminar. Destacou a violação ao inciso II, do artigo 2º do Estatuto da Cidade, que prevê a gestão democrática como uma das diretrizes da política urbana, o artigo 143 do Plano Diretor, que dispõe sobre a participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão:

Art. 143 - O Município organizará sua administração e exercerá suas atividades com base num processo de planejamento, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação da ação do Executivo e orientação da ação dos particulares.

§ 1º - Considera-se processo de planejamento a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos.

§ 2º - Os planos integrantes do processo de planejamento deverão ser compatíveis entre si e seguir as políticas gerais e setoriais segundo as quais o Município organiza sua ação.

§ 3º - **É assegurada a participação direta dos cidadãos, em todas as fases do planejamento municipal, na forma da lei, através das suas instâncias de representação, entidades e instrumentos de participação popular.**

§ 4º - Lei disciplinará a realização, a discussão, o acompanhamento da implantação, a revisão e atualização dos planos integrantes do processo de planejamento.

¹⁸⁵Vídeo da reunião do Conselho Gestor da Nova Luz, em que o PUZEIS foi, arbitrária e unilateralmente, aprovado pelos conselheiros representantes do Poder Público. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=PJK8xvlf2RE&feature=player_embedded>. Acesso em: 22 ago. 2012.

bem como o artigo 178 do Plano Diretor,

Art. 178 – Os Planos de Urbanização de cada ZEIS deverão ser subscritos pelo Conselho Gestor da respectiva ZEIS e aprovados pela Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – CAEIHIS, da SEHAB, garantindo na elaboração e implementação do respectivo Plano de Urbanização a participação dos seguintes setores (...)

e o artigo 19 do Decreto Municipal n. 44.667/2004:

Art. 19. O Plano de Urbanização será implementado mediante a seguinte seqüência de ações:

I - criação do Conselho Gestor, correspondendo à área de abrangência do Plano de Urbanização;

(...)

VI - aprovação do Plano de Urbanização pelo Conselho Gestor e pela CAEIHIS.

O juiz concedeu a liminar para que a PMSP de abstinência de promover qualquer intervenção urbanística na área da Nova Luz até a decisão final da ação, sob os seguintes fundamentos, que merecem ser transcritos:

Em relação a não participação de fato ao longo do processo de discussão do Conselho Gestor, é fato que o Plano de Urbanização da ZEIS não levou em consideração, exceto do ponto de vista formal, a participação popular, e este fato se verifica em especial a partir da leitura da ata da reunião do dia 4 de abril (fls. 361/444), em que está registrado que diversos representantes da Sociedade Civil não estavam entendendo o que estava se passando, formulando questionamentos que não foram respondidos, essenciais para apresentação de propostas objetivas. Não apenas nesta ata, mas também da leitura da ata da reunião 07/03/2012, verifica-se que a participação popular foi apenas deferida para se autorizar que os representantes populares falassem, mas suas ponderações foram todas indeferidas, formando-se um verdadeiro muro diante das suas reivindicações. Os esclarecimentos foram dados de forma genérica, passando-se na reunião seguinte à votação, numa reunião em que, segundo consta na ata (fls. 365/367), o número de lugares para o público foi bem reduzido em relação a reuniões anteriores, e com limitações de filmagem. A formação tardia do Conselho Gestor, o verdadeiro “paredão” formado quanto às propostas populares, é um sério indício de que a aprovação do plano veio sem a participação popular, com inobservância do disposto no artigo 175 do Plano Diretor e do artigo 19 do Decreto Municipal nº 44.667/2004. Não há notícia, também, nas cópias do projeto juntadas aos autos, que o cadastro dos moradores do perímetro objeto de intervenção a fim de se perquirir o número de pessoas que moram na região, em especial de pessoas de baixa renda, tenha sido realizado. Todos estes fatos demonstram, ao menos no que pertine aos requisitos para a concessão de liminar, no que pertine ao “fumus boni iuris”, que não foram observados os incisos I, II, VI, VII e IX do artigo 175 do Plano Diretor do Município. E se a implementação do Projeto Consolidado prosseguir da forma apresentada, sem a participação popular efetiva, haverá perecimento de direito, uma vez que não será mais possível ouvir, votar e implementar as alterações propostas pelos representantes populares. Neste contexto, defiro a liminar para que a ré se abstenha de promover, por si só ou por meio de terceiros, qualquer intervenção urbanística na área objeto do “Projeto Nova Luz”, fundada na aprovação do Plano de Urbanização objeto de questionamento, inclusive que se abstenha de publicar eventual edital de

concorrência até o julgamento da presente ação, sob pena de multa diária, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).¹⁸⁶

Ou seja, o Judiciário, ator externo ao debate, foi sensível e compreendeu as violações legais cometidas pelo Poder Público na aprovação do PUZEIS, considerando, inclusive, que a participação formal dos conselheiros da Sociedade Civil não é garantia de gestão democrática do conselho, já muitas de suas manifestações foram desconsideradas.

Após esta decisão, as reuniões do Conselho Gestor ficaram suspensas temporariamente. E, alguns meses após, quando voltaram, as atas e transcrições não foram mais disponibilizadas no sitio eletrônico da Nova Luz.¹⁸⁷

E o ciclo paradoxal se completa, pois levar ao Poder Judiciário uma decisão que deveria ser tomada no âmbito do conselho, na esfera participativa, pode ser um risco à arena democrática, enfraquecendo-a. Compreende-se aqui que no presente caso a judicialização foi a saída possível, contudo, não menos perigosa por este motivo. Extrair, arrancar abruptamente, uma decisão do seio do conselho que, mesmo com seus diversos problemas já apontados, é a instância competente para deliberar sobre ela, pode ser um sintoma da fragilidade desse instrumento, cuja decisão pode não ser a mais adequada para aquele coletivo, já que a instância decisória não está organicamente vinculada a ele.

4.6 SÍNTESE E ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA

A partir da análise deste estudo de caso, algumas percepções podem ser identificadas.

- I. Um dos objetivos centrais do Conselho Gestor, que é o debate e aprovação do PUZEIS, foi arbitrária e unilateralmente aprovado pelo Poder Público; desconsiderando todas as manifestações contrárias da Sociedade Civil.

Este fato é um dos maiores contrassensos que se verificou durante o funcionamento do conselho. Colocar em pauta e aprovar o PUZEIS sem a concordância dos conselheiros representantes da Sociedade Civil demonstra a falta de disposição do Poder Público em respeitar e acolher as demandas deles advindas, denota que não há interesse em partilhar o poder de fato, pois é trabalhoso, e nem sempre os interesses serão convergentes.

¹⁸⁶Decisão disponível em: www.tjsp.jus.br. Acesso em: 18 set. 2012.

¹⁸⁷NOVA LUZ. Disponível em: <http://www.novaluzsp.com.br>>. Acesso em: 14 set. 2012.

A aprovação do PUZEIS da forma como ocorreu, demonstra também a necessidade de maior organização da sociedade civil, que precisa atuar de maneira mais orgânica. Este foi o próximo ponto identificado.

- II. A diversidade de representação entre as os conselheiros da Sociedade Civil dificulta sua organização e a reivindicação de suas propostas, além de facilitar que o Poder Público amplie sua margem para imposição de suas decisões, como ocorreu com a aprovação do PUZEIS. Muitas vezes eles não conseguem ter uma fala única, esta segregação e divergência de interesses dificulta o andamento dos trabalhos:

A gente tá conversando e construindo coletivamente. Se não aqui tem cadeira pra representar todos os grupos, gente. E eu gostaria de deixar também uma coisa muito registrada, que é o seguinte, pra um ter direito, nós não temos que anular o direito uns dos outros. Todos têm que conquistar o seu direito aqui. É isso o que a gente tem que fazer. Não é assim, ou o comércio na ZEIS ou a moradia na ZEIS. Não. É comércio e moradia na ZEIS.¹⁸⁸

Esta manifestação busca conciliar as propostas apresentadas pelos conselheiros, contemplando no PUZEIS moradia e, no térreo das residências, o comércio. Há uma dificuldade óbvia para uniformização de procedimentos e para a convergência de interesses, uma vez que o grupo representado pela sociedade civil abrange uma diversidade de atores, como comerciantes grandes, pequenos e informais, além de moradores, dentre eles inquilinos e proprietários. Muitos interesses podem ser convergentes, mas muitos são antagônicos, e está posta a dificuldade para sua organização em face do Poder Público que, embora envolva diversas secretarias e setores com funções diferenciadas, tem interesse convergente sobre o projeto.

- III. Há uma pequena variação dos questionamentos e dúvidas apresentados diversas vezes pela Sociedade Civil durante os meses de funcionamento do Conselho Gestor. Alguns dele não são respondidos pelo Poder Público, outros o são, mas de forma insatisfatória, às vezes porque eles também não têm essa resposta. Alguns exemplos que podem ser citados:

- (i) A quantidade de HIS construído dentro do perímetro da ZEIS será suficiente para abranger toda a população lá residente nos dias de hoje?

¹⁸⁸ Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 21 de março de 2012.

- (ii) Como um Conselho Gestor de ZEIS que, no caso da Luz, abrange apenas 11 (onze) das 45 (quarenta e cinco) quadras do projeto, teria legitimidade para deliberar também sobre as outras 34 quadras?¹⁸⁹
- (iii) Para onde serão deslocados após a remoção?
- (iv) Quando receberão a indenização referente à desapropriação e qual o seu valor?

São essas as dúvidas mais recorrentes, e a falta de um prévio e geral esclarecimento sobre elas acarreta sempre o retorno ao mesmo debate inicial, como se nenhum avanço tivesse sido conquistado, o que acaba fazendo com que muitas vezes seja baixíssimo o rendimento das reuniões. A maioria delas é desgastante e pouco produtiva. Não há sequer consenso sobre as pautas.

IV. Não existe metodologia definida de trabalho, e isso também tem relação direta com a produtividade das reuniões. Uma representante da Sociedade Civil mencionou a necessidade de metodologia para discussão do plano urbanístico.¹⁹⁰

A gente não consegue avançar, porque vocês conhecem, vocês trabalham, têm experiência. Vocês sabem que qualquer estudo, pra qualquer estudo, é necessária uma metodologia. Se não tem essa metodologia, acontece isso. A gente fica patinando no mesmo lugar. A gente perde tempo, e vocês perdem tempo. Então, Alonso, coordenador, quem trabalha na SEHAB, tem, com certeza, capacidade de fornecer essa metodologia pra gente. Pra que a gente consiga discutir cada tópico do Plano Urbanístico. Faltam informações. Isso não pode... Vocês não podem tratar com esse desprezo. Faltam informações. Não foram respondidas... não foram dadas respostas pra algumas perguntas. Esse... essa minuta, ela não tem validade jurídica. Se a gente for aprovar qualquer plano urbanístico, ele tem que estar aqui ô, formalmente. Um novo plano urbanístico, atualizado para que possa ser aprovado. Não pode ser dessa forma. Alonso, você não concorda comigo?

De fato, se houvesse uma metodologia, as reuniões do conselho poderiam ser muito mais produtivas, com respeito à pauta, como diálogo entre as manifestações, e com encaminhamentos condizentes ao debate havido. O trabalho realizado com metodologia faz parte do processo de educação política, responsabilidade a qual o Poder Público não pode se furtar. Deste diagnóstico decorre outro:

¹⁸⁹De fato, a PMSP já explicou que esta limitação cerrada é difícil de fazer, já que muitas decisões tomadas dentro da ZEIS terão reflexo também fora dela, atingindo área dentro do perímetro do Projeto Nova Luz, mas fora da área de ZEIS.

¹⁹⁰Ata da reunião do Conselho Gestor, 04 de abril de 2012, Rafaela Rocha, Sociedade Civil.

- V. Há dificuldade de se respeitar as pautas e esperar o momento adequado para se incluir qualquer proposta. E isso ocorre, em grande parte em razão de ser o único espaço de contato entre Poder Público e Sociedade Civil, como esclarece Paula, novamente:

Então. Então assim, aqui, doutora Luciana, é assim, é o único espaço pra debater, é o único espaço que a gente pode se encontrar com o Poder Público e tirar dúvidas e falar, porque senão a gente cai no achismo, a gente cai no que sai na imprensa, e a gente cai nos nossos medos, e quando cai no medo, a gente reage por autodefesa.¹⁹¹

Possivelmente se houvesse outros canais de comunicação com o Poder Público possivelmente parte desta questão estaria solucionada, pois poderia se criar procedimento para que cada demanda fosse recebida pelo seu canal adequado. Porém, por enquanto é este o espaço onde é possível a participação da Sociedade Civil.

- VI. Dificuldade na compreensão do que seria aprovar a ata da reunião anterior. O que deveria ser mero procedimento de praxe é inviabilizado por discordâncias sobre o mérito do que foi discutido, deixando clara a falta de compreensão do que é a sistemática para aprovação da ata de reuniões, que é a simples conferência se o que consta formalizado em ata confere com o debate realizado. Os conselheiros resistem em aprovar a ata, pelos motivos resumidos pela conselheira Paula Ribas:

Porque com o tempo, as somatórias dos nossos documentos protocolados, eles são imensos, e cada vez que a gente vai se referir, a gente tem que buscar documento de três meses atrás. E o que que tá acontecendo? A gente não sente um avanço coletivo. Então eu entendo quando ele fala que não vai aprovar a ata. É porque a gente precisa também de um pouco de retorno. A gente tá muito “sim”, muito “sim”, só que as nossas perguntas não são consideradas. Elas não estão vindo.

Então é sobre isso que a gente também tá falando e nesse ponto, Assad, se é isso que você quis dizer, eu concordo com o Assad, sim. Porque a gente precisa de mais respostas. E mais do que respostas. A gente precisa de garantia. Gente, olha, tem muita coisa que a gente não tem resposta. Como é que a gente vai aprovar... vamos discutir sempre. Mas como que a gente pode entrar em processo de aprovar qualquer tipo de material, se nada tá realmente combinado e claro pra nós. A gente faz perguntas um pouco mais objetivas e a gente não tem resposta.¹⁹²

O conselheiro do Poder Público, Luis Ramos (SMDU), tenta esclarecer o significado da aprovação da ata:

A ata, ela reflete apenas a discussão daquele momento. A ata é uma transcrição, até por uma demanda do próprio conselho, pra que se fosse colocada então a fala de cada um dos conselheiros, que ela fosse registrada e fosse documentada. O que foi dito, foi dito. Está naquela... tá na transcrição, foi encaminhada a todos os

¹⁹¹ Ata de reunião do Conselho Gestor do dia 21 de março de 2012.

¹⁹² Id..

conselheiros, todos os conselheiros receberam, tiveram a oportunidade de ler. Então eles podem sim dizer: “Olha...” A ata é pra dizer, “Olha, o que eu disse é o que consta ali.” Não consta diferente. Não dá, desculpa, não dá pra vir hoje e falar: “Olha, o que eu disse ali não foi isso. Foi outra coisa.”, porque tá escrito.

Você pode até mudar de ideia, você pode até... por favor, silêncio, você pode até mudar de ideia, você pode até ter outra manifestação. Mas não mudar o que já foi dito. É nesse sentido que a gente tá colocando essa discussão, que me parece falsa da ata. Por isso eu acho... Eu proponho ao coordenador que a gente falou, que realmente em pauta a votação da ata.¹⁹³

E esta repetição é verificada constantemente, às vezes mais de um terço do tempo da reunião é gasto com a aprovação da ata da reunião anterior. Essa observação pode ser relacionada tanto com a falta de formação quanto com a falta de confiança entre os atores da Sociedade Civil e do Poder Público, que temem que o mero debate seja compreendido como concordância sobre determinados assuntos.

VII. Há um notório descompasso entre os “tempos” da Sociedade Civil e do Poder Público.

Enquanto a primeira está se apropriando dos termos, dos novos conceitos, e buscando difundir o debate aos seus representados, este último está sempre trabalhando no afogadilho, com prazos exíguos para execução do projeto, e este descompasso é um dos fatores que contribui para o desencontro nas reuniões, como bem destaca Assad Nader:

(...) esse Conselho Gestor manifestará, manifestar-se-á pelas suas próprias análises demonstrações e pareceres, opinará sobre o plano e projeto no tempo devido que lhe pertence. **Não é tempo político, não é tempo institucional, não é o tempo que um ou outro deseja e almeja. É o tempo de todos da comunidade da sociedade, de todos que trabalham vive, moram e ganham a vida honestamente lá, honestamente lá.** 15 - todas as presentes atas “atas” até hoje “aprovadas”, mas não deliberadas, todas, “todas” passíveis de revisão, como as serão, não consubscrevem, nem o plano e nem muito menos o projeto e suas conjecturas e conseqüências (grifou-se).¹⁹⁴

Diversas são as razões que fazem com que estes tempos sejam diferentes. Desde a facilidade que o Poder Público tem para acessar as informações, passando pela maior dificuldade da Sociedade Civil, de se apropriar dos termos, até a dificuldade de repassar as informações e debater com os demais que eles representam. A cada reunião, os conselheiros são cobrados pelos moradores e comerciantes, que, com eles devem debater e construir as propostas trazidas das reuniões do Conselho Gestor, por isso também há necessidade de mais tempo.

¹⁹³Ata de reunião do Conselho Gestor do dia 21 de março de 2012.

¹⁹⁴Id.

Isso reforça a necessidade de que o diálogo entre Sociedade Civil e Poder Público seja feito em linguagem simples, com a preocupação de que os esclarecimentos sejam prestados à Sociedade Civil, como solicita a conselheira Paula Ribas:

(...) nós pedimos essa apresentação, até pra gente entender um pouco, porque nós somos moradores da região e não temos, muitos de nós, não temos a menor ideia do que é lei da concessão urbanística, o que é concessão urbanística, o que é ZEIS, a gente tá aprendendo isso durante o processo e por isso que a gente pleiteou com o Gláucio que apresentasse pra gente.

Então por que que eu estou falando isso? Porque é importante ser didático e bastante minucioso. Não é por nada, é porque a gente não sabe. A gente não entende e a gente quer entender. E por causa disso, nas nossas reuniões que a gente faz pra trocar ideia, impressões e formular os nossos documentos...¹⁹⁵

VIII. A necessidade de documentação de todas as propostas e debates.

Se por um lado a documentação permite verificar com maior riqueza de detalhes a forma como ocorrem as discussões e como são feitas as propostas, por outro lado, reflete a insegurança e desconfiança da população com relação ao Poder Público, que receia que algo que foi dito não seja contemplado na ata resumida, sintética.

IX. Como a participação nas reuniões do conselho é aberta ao público, é comum algum morador levar até elas sua situação pessoal

Ocorre uma confusão entre o que seriam as questões as coletivas e o que seriam as individuais, que não deixam de ser responsabilidade do Poder Público, como, por exemplo, um morador em situação de rua, que apresentou seus problemas com relação à dependência química, e a dificuldade de atendimento pelo Poder Público. E novamente se retoma a importância da formação e da criação de outros espaços de diálogo, mais adequados a esta demanda.

X. Por fim, questão de suma importância é a discrepância entre a disponibilidade dos conselheiros do Poder Público e aqueles da Sociedade Civil

Enquanto para os primeiros a atuação no Conselho Gestor é parte de sua função como gestor público, recebendo remuneração para o exercício do cargo, para os segundos, a participação no conselho é questão, muitas vezes, de sobrevivência, de suma necessidade para garantia de sua moradia. Disso decorrem duas constatações, a primeira referente ao

¹⁹⁵ Ata de reunião do Conselho Gestor do dia 21 de março de 2012.

tempo disponível para dedicação ao tema, já que a Sociedade Civil só poderá fazê-lo após o expediente de trabalho, e a segunda refere-se à apropriação dos termos e conhecimento dos fatos, enquanto a PMSP tem servidores especializados e qualificados para cuidar do tema, os moradores precisam iniciar seu preparo, iniciando sua compreensão sobre a formulação de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ocorreram, de fato, ao longo de nossa história, progressos na elaboração de políticas públicas, mudanças vieram no bojo dos avanços democráticos e políticos no Brasil. A mudança de paradigma iniciada pela Assembleia Nacional Constituinte e aprofundada pelos marcos urbanísticos dos anos 2000 defendida neste estudo, trouxe grandes contribuições à sociedade, ao implementar mecanismos de participação popular e aproximar os principais agentes na construção de cidades mais democráticas: Poder Público e população diretamente atingida pelos projetos.

Contudo, especialmente pela análise que se pode fazer do caso concreto, verifica-se que os desafios a serem transpostos ainda são muitos, tanto por parte do Poder Público quanto por parte da Sociedade Civil. O caráter democrático do governo é fator fundamental para que este espaço seja efetivo, pois, em que pese os instrumentos participativos estarem previstos em leis, muitas vezes o Poder Público não as respeita, fazendo intervenções sem qualquer audiência ou atenção à opinião pública.

Como é possível se depreender do estudo de caso, todas essas impressões relatadas estão intimamente interligadas, umas decorrem das outras, e por isso é fundamental que se olhe para elas considerando-as como um conjunto, pois o desafio que se apresenta é como qualificar a participação da sociedade neste processo democrático.

Isso porque o processo participativo é sempre inovador, por conter peculiaridades inerentes ao contexto em que ocorre. No Conselho Gestor da Nova Luz, uma das conselheiras que representa a Sociedade Civil não é moradora da região, o que, a princípio poderia ser um problema. Contudo, os moradores se sentem muito bem representados por ela, o que garante que seja legítima sua cadeira no conselho.

Então, assim como às ZEIS aplicam-se normas especiais de urbanização, da mesma maneira deve se olhar para a gestão democrática das cidades no contexto das ZEIS, como um regime especial. Nem sempre a legislação pode prever as minúcias e peculiaridades que decorrem das relações humanas, especialmente quando se trata de uma questão tão essencial para a manutenção da vida, que é a moradia. É impossível que a lei seja aplicada tal como prevista, razão e emoção¹⁹⁶ se misturam neste processo, e muitas vezes, mesmo que pareça

¹⁹⁶Paula Ribas, presidente da AMOALUZ lamenta: “O Kassab não tem noção de onde está mexendo, a prefeitura mexe com sentimentos, mas não se importa”. Entrevista concedida em 20 de julho de 2012.

contraditório, é preciso criar novas formas, para além da lei, a fim de os direitos sejam garantidos. Não se trata de desconsiderar a legislação, mas sim de observar o princípio geral da participação para garantia do direito à cidade, previsto na lei nº 10.257/2001.

Trazendo aqui o caso em tela, a aprovação do PUZEIS, mesmo que se considere que havia prévio acordo para pautá-lo em reunião, mesmo que se atente que o Poder Público tem prazos para execução do projeto, jamais poderiam ter sido desconsiderados os apelos dos conselheiros para adiamento de sua votação, já que as propostas apresentadas por eles não haviam sido respondidas pela PMSP.

Volta-se, então, ao tópico discutido no início do estudo, “Desafios da gestão democrática”, pois eles estão postos a ambas as partes, Sociedade Civil e Poder Público. Se à primeira pode faltar organização entre seus diversos segmentos, ao segundo falta a compreensão das dificuldades desta organização e iniciativas que contribuam para que possam vencê-las. Reforça-se que a educação política é fundamental para que a participação ganhe qualidade, pois só assim poderá interferir na elaboração de programas urbanos. E esta formação é fundamental para que a população tenha condições de exigir do Estado a garantia de participação nos espaços democráticos, o que evidencia o papel da Sociedade Civil tanto na esfera de participação quanto no controle de políticas públicas.

A diversidade de interesses representados é outro aspecto importante. O Poder Público tem um único interesse, que está posto, está claro. A Sociedade Civil contempla uma gama deles, que às vezes podem ser contrários, mas disso é preciso fazer uma síntese se o propósito é avançar coletivamente, como parece ser a intenção dos conselheiros. Reiteram-se aqui novamente todos os desafios da gestão democrática apresentados anteriormente, e se destaca que é função do Poder Público, uma vez que é responsável pelas políticas que farão a remoção e o deslocamento da população, que lhes confirmam iguais condições para que defendam seus direitos.

Não se pode admitir que a disputa continue sendo feita neste patamar de desequilíbrio entre os atores. É preciso primeiro equipará-los, e somente depois estarão aptos a atuarem em regime de isonomia num conselho paritário, porque não basta a paridade formal, é preciso que ela seja substancial. Para que isto ocorra, algumas provocações merecem ser apontadas. A primeira delas é a necessidade de formação política dos atores criação de outros canais de comunicação entre Poder Público e Sociedade Civil, e aqui merece ser retomada a proposta apresentada no início do estudo, como um desafio à gestão democrática, que é o trabalho

realizado pela Assessoria Jurídica Popular, cuja função deve ser valorizada no sentido de contribuir tanto para a organização quanto para a formação dos atores.

E nesta esteira, para que não se exija que os representantes da Sociedade Civil se tornem heróis, é preciso dar iguais condições materiais também. Ou não seria um problema os representantes do Poder Público serem remunerados e contratados para isso enquanto que a população só pode exercer esta atividade em seu tempo livre? Não seria então interessante profissionalizar esta atividade, focando nos conselhos que estão em funcionamento e qualificando a atuação da população?

Faz-se necessário também a criação de outros canais de comunicação entre Poder Público e Sociedade Civil, para que as demandas sejam adequadamente levadas a cada um deles. No caso em tela há um posto de atendimento do consórcio na região da Nova Luz, porém, pelo relato dos moradores, ele apenas colhe sugestões, não as presta.

A judicialização de uma decisão que deveria ter sido tomada no âmbito do conselho é uma anomalia que reflete a falta de preparo para o exercício da gestão democrática. Claro que, em geral, essas questões só são levadas à esfera judicial quando são esgotadas todas as possibilidades, isso indica que é preciso ainda muito preparo para deliberação e decisão nestes espaços.

As dificuldades neste estudo apontadas não são exclusividade da região da Nova Luz, repetindo-se, para manter o foco em São Paulo, por todas as suas regiões, o que gera uma identidade entre a população que sofre com as remoções e deslocamentos forçados causados pelo Poder Público. Unificar essas demandas e torná-las uma luta comum é um dos desafios enfrentados pelos movimentos e organizações sociais, como reflete a fala de Francisco Miranda, transcrita no início do trabalho, sobre a importância da divulgação desses problemas para despertar a mobilização em torno deles. A criação de uma agenda pública comum talvez possa ser um importante avanço para a construção dessa conquista.

Em conclusão, constata-se que para instituição dos espaços formais de participação não basta a simples posituação da garantia legal, é preciso o efetivo envolvimento dos atores interessados em uma relação de isonomia com o Poder Público, sendo este o atual e mais importante desafio para uma gestão efetivamente democrática das cidades.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 195-267.

AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Democracia Participativa).

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade** – quem ganhou, quem perdeu? Brasília, 2004. Disponível em:

<<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/cdu/artigos.html/estatutobassul.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2012.

BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. Nós, o povo. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: P Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 83-119.

BERNARDINI, Sidney Piochi. **Relatório de estudo de caso do Plano Diretor de São Paulo**. Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/SaoPauloSaoPaulo_EstudoSP.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 5. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CALDAS, Nisimar. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CAMPILONGO, Celso. Assistência jurídica e advocacia popular: serviços legais em São Bernardo do Campo. **Revista Forense**, v. 315, p. 3-17, 1991.

CENTRO DE EDUCAÇÃO POPULAR DO INSTITUTO *SEDES SAPIENTIAE* (CEPIS). **Educação Popular**. 2009. (Roteiro e textos de apoio, p. 17-18, nov. 2009).

CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. p. 23-30.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

CORREA, Vanessa. Mais de 60% das famílias não podem comprar casa em São Paulo. **Folha de São Paulo on-line**, São Paulo, 14 de maio de 2012. Cotidiano.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DELORENZO, Adriana; FARIA, Glauco. O panorama das cidades doentes. **Revista Fórum**, 25 jun. 2012. (Entrevista concedida por Ermínia Maricato). Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/conteudo/detalhe_materia.php?codMateria=9420/O%20panorama%20das%20cidades%20doentes>. Acesso em: 8 abr. 2012.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. O princípio da igualdade e o Direito Urbanístico. In: MAIA, Thiago. (Org.). **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 148-156.

_____. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia – um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

EDUCAÇÃO Popular. **Cartilha CEPIS**, São Paulo, p. 30.

ENRIQUECIMENTO de ex-ministro fortalece debate por reforma política. **Jornal Brasil de Fato**, São Paulo, n. 433, 16 a 22 de junho de 2011, p. 6. (Entrevista concedida por Fábio Konder Comparato).

FONTES, Maria Levy Piza. **Planos Diretores no Brasil: um estudo de caso**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

FREIRE, Victor da Silva. Códigos sanitários e posturas municipais sobre habitações (alturas e espaços). Um capítulo de urbanismo e de economia nacional. **Boletim do Instituto de Engenharia**, p. 231, fev. 1918.

FUKS, Mario; PERISSINOTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosario de. (Orgs.). **Democracia e participação**. Curitiba (PR): UFPR, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 32).

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metr pole**, n. 7, p. 9-31, 2002. Disponível em: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm7_29.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2012.

GUGLIELMI, Vito José. **As terras devolutas e seu registro**. abr. 1996. v. 01. (Série Palestras, Série 01).

_____. **Sentença proferida nos autos de A o Discriminatória do 15  Perímetro de Teodoro Sampaio (antigo Presidente Venceslau)**. Mirante do Paranapanema, 20 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista4/parte3.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participa o social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **Experiências nacionais de participa o social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 82.

LAMOUNIER, Bolívar; WEFFORT, Francisco C.; BENEVIDES, Maria Victoria. (Orgs.). **Direito, cidadania e participa o**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1981.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1991. (Cole o Fac Simile da 4  edi o).

MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. **Carta Maior**, 26 nov. 2007. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774>. Acesso em: 8 abr. 2012.

_____. **Metr pole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo, 1995. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf> Acesso em: 12 out. 2011.

_____. O usocapi o urbano e a gafe da FIESP. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 de julho de 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/121179/1/JUL%2088%20-%200168.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2012.

MENCIO, Mariana. **Regime jurídico das audiências públicas na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participa o política: legislativa, administrativa e judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia**. [S.l.]: Renovar, 1992.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 33.

PONTUAL, Pedro. Pedagogia da gestão democrática das cidades. In: Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo. **Revista Pólis**, São Paulo, n. 14, p. 63-68, 1994.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

RIZEK, Cibele Saliba. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, Feb. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100011>. Acesso em: 1 mai. 2012.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito** – Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal, Porto Alegre, Ano III, n. 13, p. 130, nov. 2011.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. (Coords.). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Pólis e Caixa Econômica Federal, 2001.

ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia A.; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa. (Orgs.). **Metrópole e globalização**. Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999.

_____. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 1997. (Coleção Cidade Aberta).

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Zonas especiais de interesse social: materialização de um novo paradigma no tratamento dos assentamentos informais ocupados por população de baixa renda**. 2010. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda. (Org.). **Invasões Urbanas**. Conflito de Direito de Propriedade. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 17-94.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Claudio; FALCÃO, Joaquim. (Orgs.). **Sociologia e Direito**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1980. p. 107-117.

SÃO PAULO. Decreto nº 16.100, de 12 de setembro de 1979. Dispõe sobre a criação de Conselhos Comunitários. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/decretos/D16100.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

SARAMAGO, José. **Levantado do chão**. 11. ed. [S.l.]: Bertrand Brasil, 2003.

SARTORI, Giovanni. **Teoria democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: HABITAT INTERNATIONAL COALITION. (Org.). **Ciudades para todos**. Propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago, Chile, 2010. p. 259-270.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004.

_____. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro**. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

_____. A Assistência Jurídica como instrumento de garantia dos direitos urbanos e cidadania. In: DI GIORGI, Beatriz; CAMPILONGO, Celso Fernandes; PIOVESAN, Flávia. **Direito, cidadania e justiça: ensaios sobre lógica, interpretação, teoria, sociologia e filosofia jurídicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 157-164.

_____. O Direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática. Disponível em: <www.polis.org.br>. Acesso em: 24 jun. 2012.

SCHETTINI, Eleonora; PINHEIRO, Marcia. Conselhos Nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 152.

SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. (Orgs.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SODERO, Fernando Pereira. **Esboço histórico da formação do Direito Agrário no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico Popular; FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 1990. (Coleção Seminários, nº13).

TATAGIBA, Luciana. A participação em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

Resoluções CONCIDADES

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Conselho das Cidades (CONCIDADES). Comitê Técnico de Planejamento Territorial Urbano. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. Emite orientações e recomendações para elaboração do Plano Diretor. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 mar. 2005, n. 60, p. 102. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2012.

Sites consultados

CARTA Mundial do Direito à Cidade. **Instituto Pólis**. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12>. Acesso em: 24 jun. 2012.

CONSELHO das cidades. **Cidades.gov.br**. Ministério das Cidades, Brasília. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=10&Itemid=161>. Acesso em: 3 set. 2011.

FATEC Nova Luz. A nave que pousou no centro de SP! Compare o projeto e a obra pronta! O Projeto Nova Luz começa a se revelar. **Apropriação da Luz**, 31 jul. 2012. Disponível em: <<http://apropriacaodaluz.blogspot.com.br/2012/07/fatec-nova-luz-nave-que-pousou-no.html>>. Acesso em: 12 set. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2010. **IBGE**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo2010/>>. Acesso em: 14 mai. 2012.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. **Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites**. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/Conselhos%20gestores%20e%20desempenho%20da%20gest%C3%A3o%20nos%20munic%C3%ADpios.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2011.

MIRANDA, Lívia; MORAES, Demóstenes. **Ainda há lugar para o PREZEIS do Recife?** Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/AindahalugarparaoPREZEIS.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2011.

NOVA LUZ. Disponível em: <<http://www.novaluzsp.com.br>>. Acesso em: 14 set. 2012.

NOVAS audiências públicas no Projeto Nova Luz. Divulgue. AMOALUZ, São Paulo, 17 set. 2011. Disponível em: <<http://apropriacaodaluz.blogspot.com.br/2011/09/novas-audiencias-publicas-do-projeto.html>>. Acesso em: 19 set. 2012.

PÓLIS-INESC. **Governança democrática no Brasil contemporâneo: Estado e sociedade na construção de políticas públicas - Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios**. São Paulo: Pólis, ago. 2011. Disponível em: <<http://polis.org.br/uploads/1262/1262.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2011.

RIO DE JANEIRO. Senado Federal. Subsecretaria de Informações. Decreto nº 3.784, de 19 de janeiro de 1867. Approva o Regulamento para as Colonias do Estado. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=58880&norma=74736>>. Acesso em: 6 nov. 2011.

SILVA, Tarcisio da. **Da participação que temos à que queremos:** o processo do Orçamento Participativo na Cidade do Recife. Disponível em: <http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/da_participao_que_temos_e_que_queremos_tarcisiodasilva.pdf>. Acesso em: 26 set. 2011.

ANEXOS

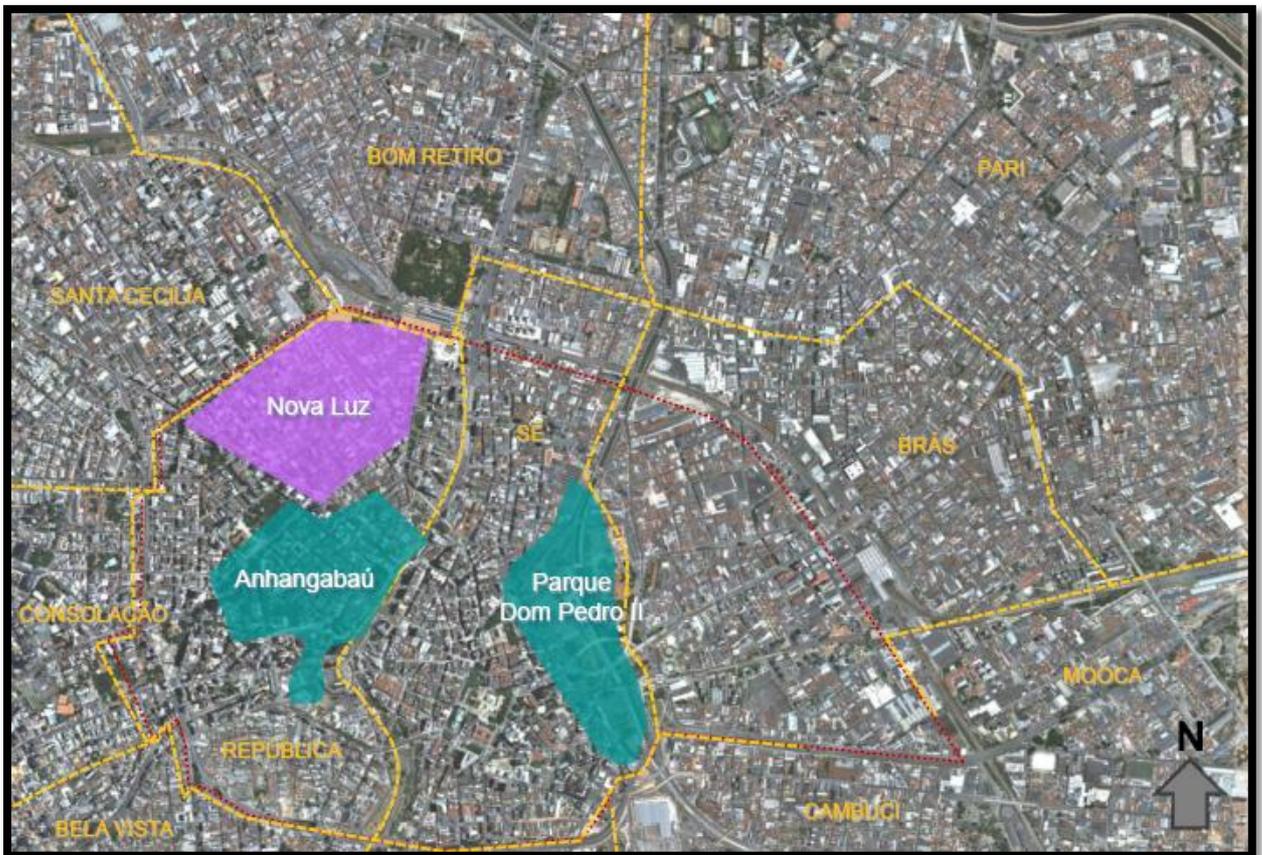


Figura 1 – Projeto Âncora: requalificação do centro

Fonte: Disponível em: <http://www.novaluzsp.com.br/files/NL_Consolidado_11_08_2011.pdf>.

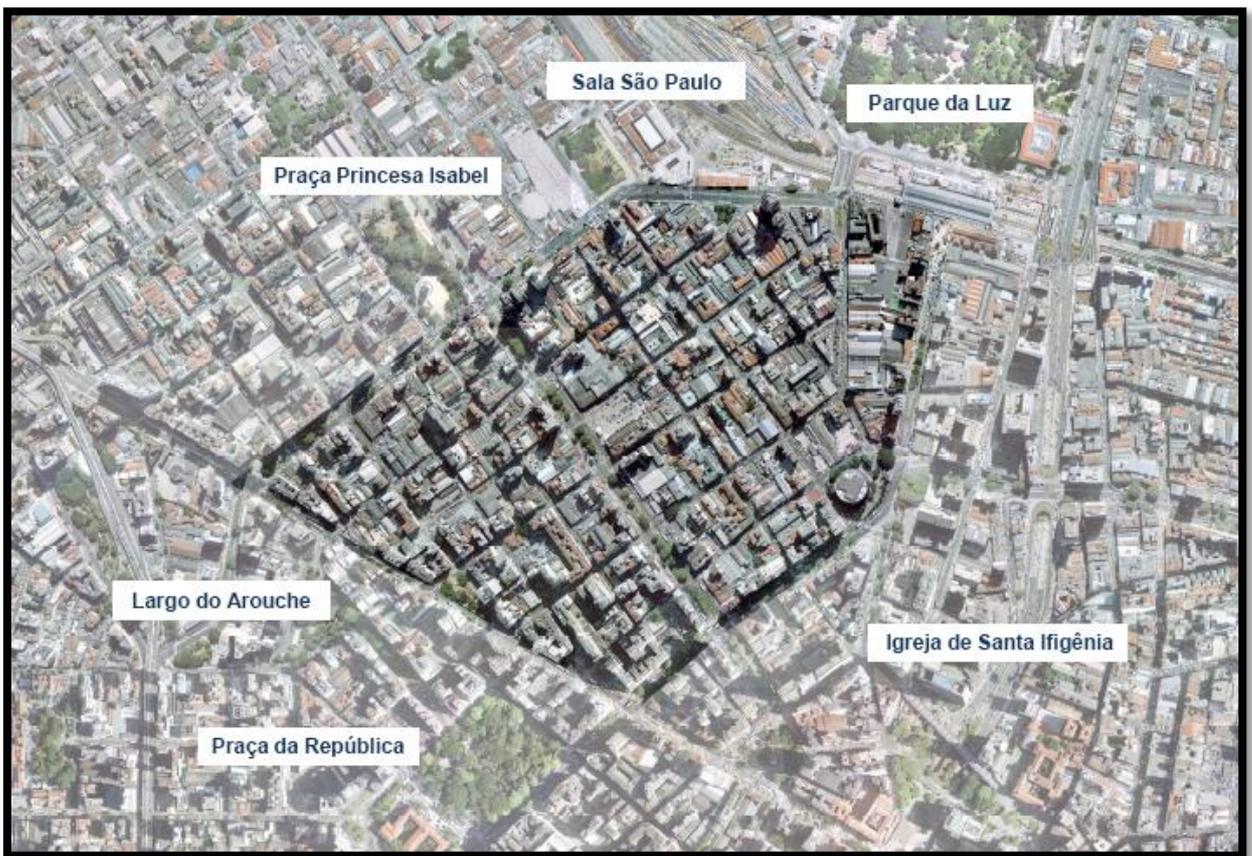


Figura 2 – Perímetro da Nova Luz

Fonte: Disponível em: <http://www.novaluzsp.com.br/files/NL_Consolidado_11_08_2011.pdf>.

SÍNTESE DAS REUNIÕES DO CONSELHO GESTOR DA NOVA LUZ

A composição do Conselho Gestor somente ocorreu em junho de 2011. Sua origem, contudo, é muito controversa. De acordo com Alonso Lopez¹, da SEHAB, ele se formou por orientação do Secretário de SMDU (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano), Miguel Bucalem. Entretanto, de acordo com Paula Ribas², o Conselho surgiu como fruto de muita indignação dos moradores. Foi uma sucessão delas, cujo estopim foi o “flagra” da reunião entre a Prefeitura e os comerciantes, momento em que os moradores passaram a reivindicar a participação nas reuniões e a institucionalização da participação, para respeito às garantias mínimas. Diversos obstáculos foram enfrentados para a criação deste conselho.

- Dia 18 de abril foi realizada reunião para esclarecimentos sobre a estrutura de funcionamento do Conselho Gestor, e conforme consta na ata desta reunião, o Projeto Nova Luz deveria ser debatido com a população antes do início de sua execução:

Representante da Secretaria da Habitação explicou que o Projeto Nova Luz é preliminar, por isso é necessário que haja debate e discussão de idéias. Assim, Poder Público e População poderão juntos fazer a escolha de um Conselho Gestor que possa estudar e participar ativamente na discussão de regras e garantias para os que serão diretamente afetados pelo Projeto.³

Nesta reunião houve questionamento da Sociedade Civil sobre a baixa representatividade, sobre isso a PMSP respondeu que foi feito convite para os representantes dos 24 edifícios nas áreas de ZEIS, porém, poucos compareceram.

Como no início, eram feitas várias reuniões semanais, no dia seguinte os moradores do polígono da ZEIS foram convocados para nova reunião. Foi apresentado o projeto para a área, e houve grande descontentamento de muitos moradores por verificarem que grande parte de suas moradias se tornaria estoque de comércio ou vazio. Esta situação deixou-os preocupados, e então passaram a exigir alguma forma de garantia de permanência na região.

- Em maio, dia 03, foi feita reunião para esclarecimentos sobre a forma de constituição do Conselho Gestor de ZEIS, bem como a forma de escolha dos componentes.

¹Conforme entrevista concedida para este trabalho.

²De acordo com entrevista concedida para este trabalho.

³Ata de reunião do Conselho Gestor, realizada em 18 de abril de 2011.

(...) representante da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) explicou como poderá ser realizada a escolha dos componentes do Conselho Gestor de ZEIS e apresentou quatro possibilidades a serem escolhidas pela população através de eleições: Primeira: 03 (três) representantes do Poder Público e 03 (três) moradores da área ZEIS representando a Sociedade Civil; Segunda: 03 (três) representantes do Poder Público e 02 (dois) moradores e 01 (uma) associação, representando a Sociedade Civil; Terceira: 03 (três) representantes do Poder Público e 02 (duas) associações e 01 (um) morador, representando a Sociedade Civil; Quarta: 03 (três) representantes do Poder Público e 03 (três) associações, representando a Sociedade Civil.⁴

A Sociedade Civil pleiteou aumento das cadeiras, em razão da diversidade de interesses contemplada entre moradores, comerciantes, inquilinos e proprietários. A AMOALUZ sugeriu que a Sociedade Civil ocupasse 8 cadeiras no conselho, e a SEHAB informou que consultaria seu departamento jurídico sobre esta possibilidade, apesar de deixar consignado que um grande número de participantes num conselho reduz sua eficiência.

Aos poucos, os comerciantes vão perdendo espaço nos debates e vão deixando de participar de forma mais ativa, como ocorria no começo, antes do início da participação dos moradores. No entanto, criam uma associação de moradores “de fachada”, como explanado acima, que na realidade representa os interesses dos comerciantes, como forma de garantir maior legitimidade deles diante do Poder Judiciário, fato muito criticado pelos moradores.

- Em reunião ocorrida dia 9 de maio, a SEHAB esclareceu que o conselho poderia ser bipartite ou tripartite, sendo esta última a proposta apresentada pela Sociedade Civil, que contemplava comerciantes e moradores, pela Sociedade Civil, e Poder Público na outra ponta. E foi afirmado que, de qualquer forma, ele seria paritário. Nesta reunião foi informado que o Regimento Interno seria debatido após a composição do conselho. Este tema merece debate, pois será verificado que, até agosto do ano seguinte (2012) o texto do regimento ainda não terá sido concluído.
- No dia seguinte nova reunião sobre o Conselho Gestor foi realizada. Nesta oportunidade, SEHAB informa que, de acordo com os Decretos nº 44.667/2004 e 45.127/2004 a composição do conselho deve ser paritária e bipartite. A Sociedade Civil apresentou proposta de oito representantes:

⁴Ata da reunião do Conselho Gestor da Nova Luz do dia 03 de maio de 2011.

A Sra. Paula Ribas presidente da Associação dos Moradores e Amigos da Santa Ifigênia e Luz – AMOALUZ apresentou uma nova proposta com 7 (sete) membros em cada parte representativa, pois afirmou ser adequado, e contemplar todos os segmentos, sendo eles:

Sociedade Civil: Proprietário; Inquilino; AMOALUZ, Associação Mauá; União dos Movimentos de Moradia - UMM; Movimento Nacional da População de Rua – MNPR; Associação dos Moradores da Santa Ifigênia – AMSI.

Poder Público: Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo, Subprefeitura da Sé, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal da Saúde; Secretaria Municipal da Justiça e Cidadania; Secretaria Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência.⁵

Diversos questionamentos foram apresentados pelo fato da proposta do conselho ter várias associações representativas e poucas pessoas individualmente representadas, a então, foi esclarecido que este é o papel das associações, fazer a representação de um coletivo, para facilitar o diálogo nestes espaços. Diante de diversos apontamentos da SEHAB sobre a dificuldade de se trabalhar com um coletivo tão grande, foi feito acordo de que a composição seria de seis representantes de cada parte.

Mesmo com a preocupação de se reservar uma cadeira para os inquilinos, eles não se interessaram pela participação como membro do conselho, então a vaga foi repassada aos proprietários. Hoje o Conselho Gestor está composto por: quatro representantes dos proprietários (processo de eleição), quatro para as associações de moradores (escolhidas por consenso) – média de uma cadeira pra quatro associações – e outras oito cadeiras são da Prefeitura, de acordo com informações de Paula Ribas, presidente da AMOALUZ.⁶

- No dia 17 de maio nova reunião ocorreu. Em razão do baixo número de representantes, foi discutida qual seria a melhor forma de se convidar as pessoas para participar das reuniões, e diversas propostas surgiram, como a fixação, com antecedência, de cartazes pela região, além da necessidade de se entregar individualmente convites nos apartamentos, o que seria feito por cada zelador dos prédios, além do envio de e-mails para os já cadastrados no Espaço Projeto Nova Luz.
- Na reunião do dia 24 de maio a SEHAB esclarece que “(...) o foco do Conselho Gestor será a questão da Habitação, no caso da ZEIS nas Habitações de Interesse Social (HIS) e as Habitações de Mercado Popular (HMP), Saúde, Educação e Assistência Social, em

⁵Ata da reunião do Conselho Gestor da Nova Luz, realizada em 10 de maio de 2011.

⁶Entrevista concedida em 20 de julho de 2012.

vista dos equipamentos propostos para esta área, bem como a construção de um Plano de Urbanização e a fiscalização de sua implementação”.⁷

Neste momento passa a haver uma disputa pela participação e pela representatividade. Alguns moradores não se sentem representados pelas associações, e muitos não conseguem compreender a complexidade do processo, por terem começado a participar apenas agora. Com o intuito de conferir maior legitimidade aos moradores, foi definido que a próxima reunião será no prédio da Rua Mauá, localizado dentro do perímetro da Nova Luz.

- No dia 31 de maio a reunião seria para finalizar a composição do Conselho Gestor e indicar possíveis candidatos. Contudo, grande parte do debate se centrou na representatividade pelas associações e movimentos indicados. Muitos questionaram a paridade do conselho e seu poder decisório, sobre isso, “Representante da SEHAB esclarece que o Conselho será paritário e o poder decisório será nos primeiros dois anos do Poder Público e nos outros dois anos da Sociedade Civil, seguindo assim ao longo dos anos”.⁸

Foi definido que a pauta da próxima reunião será o formato da eleição, bem como a apresentação dos candidatos. Nem sempre a pauta da reunião seguinte é discutida na anterior.

- Nesta reunião, dia 07 de junho “Foram dados os devidos esclarecimentos sobre a função dos 12 (doze) conselheiros de ZEIS. A tarefa principal será discutir o Plano Urbanístico da ZEIS. O mandato será de 2 (dois) anos e o conselheiro deverá ter responsabilidade, compromisso e disponibilidade de horário”.⁹ Alonso Lopez, representante da SEHAB, ressalta que o cargo não é remunerado.

Um comerciante apresenta um questionamento interessante, sobre a possibilidade de votar na eleição do conselho, já que não é morador, mas passa a maior parte do seu dia na região, que é onde trabalha. A SEHAB informa que o Decreto não veda a participação de comerciantes.

⁷Ata da reunião do Conselho Gestor da Nova Luz, realizada em 24 de maio de 2011.

⁸Ata da reunião do Conselho Gestor da Nova Luz, realizada em 31 de maio de 2011.

⁹Ata reunião Conselho Gestor dia 07 de junho de 2012.

A SEHAB informa quais os documentos necessários à votação e define que os dois mais votados serão os titulares, e o terceiro e quarto serão suplentes. Esta eleição será para escolher um representante dos inquilinos e um dos proprietários.

Ocorrida a eleição, em 18 de junho foi publicada no DOE a composição do Conselho Gestor eleito. A reunião do dia 21 de junho foi, formalmente, o primeiro encontro dos conselheiros eleitos, e a composição ficou da seguinte forma: a. SEHAB: Alonso Lopez/Suplente: Jacqueline; b. HABICENTRO: Maria José/ Suplente: Patrícia; c. SIURB: Glaucio/Suplente: Denise; d. SMDU: Luis Ramos /Suplente: Maria Stella Cardeal; e. São Paulo Urbanismo: Camila Maleronka/ Suplente: Rosa Maria Miraldo; f. SPObras: Carolina/Suplente: João Leopoldo Wernek; g. COHAB: Ângela Luppi/ Suplente: Mariangela Gioia; h. Sub Sé: Luciano Daniel/ Suplente: Joceli; i. MEPSRSP: Robson/Suplente: Marcos Vinicius; j. ACLJ Mauá, 340: Ivaneti Araújo/Suplente: MMRC – Nelson; k. Unificação das Lutas de Cortiços: Sidnei/Suplente: MMC – Valdina; l. AMOALUZ: Paula Ribas/Suplente: Simone Gatti; m. Morador: Nelson Matias/Suplente: José Carlos Suzuki; n. Proprietária: Camila Almeida/Suplente: Moradora - Jaqueline Alves; o. Proprietário: Luiz Antonio Tozzini/Suplente: Morador – Marcio Figueiredo de Souza; p. Proprietário: Assad Nader /Suplente: Edimar Santos.

Representante da SEHAB realiza a leitura do regimento interno do Conselho Gestor para que os conselheiros façam considerações para aprimoramento. Eles propõem que seja concedido prazo para que analisem com mais calma o regimento e que possam discutir com seus pares. É definida a pauta da próxima reunião: “Aprovação do regimento interno do Conselho Gestor; b. Definição do secretário geral do Conselho Gestor; c. Apresentação do Plano Urbanístico de ZEIS e abertura de discussão das diretrizes. d. Calendário das próximas reuniões”.¹⁰

- A reunião de 28 de junho de 2011 se inicia com a solicitação de um representante da Sociedade Civil para que as reuniões sejam feitas dentro do polígono da ZEIS. Foi iniciado debate sobre a representatividade dos comerciantes. Alguns defendem que a AMOALUZ já representaria os interesses dos comerciantes, enquanto os comerciantes solicitavam alteração no regimento interno para que fosse contemplada a representação dos comerciantes. Já a SEHAB alerta para a leitura de alguns estatutos das associações, que já contempla a representação deste segmento.

¹⁰Ata reunião Conselho Gestor dia 21 de junho de 2012.

Momento interessante desta reunião ocorre quando é feito o debate sobre os artigos do regimento interno. Comerciantes querem inclusão que garanta que nos momentos de votação seja garantida a paridade dos atores. Representante da SMDU esclarece que qualquer alteração na composição do Conselho Gestor deve ser apresentada ao coordenador e será aprovada por maioria dos presentes. Há divergência sobre o período de vigência do mandato, os decretos regulamentares definem que deve ser pelo período de dois anos – há sugestões para que sejam de três ou de cinco, o prazo é mantido.

Uma representante da Sub-Sé sugere que se inclua a vedação de elegibilidade ou de afastamento imediato para representante que esteja respondendo por processo judicial de qualquer natureza.

Foram incluídas como competências dos conselheiros a responsabilidade por acompanhar e fiscalizar a implementação do Plano de Urbanização. Define-se que as reuniões devem ser convocadas com três dias de antecedência. Ficou acordado que o secretário geral será o Sr. Luis Ramos, da SMDU.

- A próxima reunião, dia 06 de julho, desatendendo ao pedido dos moradores para que fosse realizada no polígono da ZEIS, é realizada no Edifício Martinelli, onde se situa a SEHAB. A partir desta reunião os debates passam a ser transcritos para elaboração das atas, o que permite verificar com maior riqueza de detalhes a forma como ocorrem as discussões, conforme solicitação dos próprios moradores. Porém, por outro lado, reflete a insegurança e desconfiança da população com relação ao Poder Público, que receia que algo que foi dito não seja contemplado na ata resumida, sintética.

Durante a aprovação da ata da reunião anterior, diversos debates sobre temas transversais vão ocorrendo, como o questionamento já apresentado anteriormente, se a AMOALUZ representa ou não os comerciantes.

Representante dos comerciantes questiona a aprovação da ata. Há dificuldade na compreensão do que seria aprovar a ata. Para alguns, aprovar a ata seria concordar com os encaminhamentos da reunião anterior, e não simplesmente validar o que foi debatido. E em razão desta dificuldade de compreensão, perde-se muito tempo de debate, horas.

Sobre a duração das reuniões e o longo tempo despendido a alguns debates repetitivos, o secretário geral esclarece¹¹:

¹¹Ata reunião Conselho Gestor dia 06 de julho de 2011.

(...) é um processo de a gente ir se educando, lógico que a gente tem feito algumas reuniões muito extensas de 3 horas, 3 horas e meia, 4 horas. A gente tem que buscar atingir a nossa meta que é uma hora e meia, mas como a gente está apreendendo a conviver com tudo isso, e a gente levou para aprovar uma ata, que é coisa que em conselhos que já estão instituídos é coisa de 10 minutos, 15 minutos, acho que a gente poderia alongar pelo menos uma meia hora para poder olhar com mais cuidado a discussão do tema de hoje.¹²

Passam então para a pauta da reunião, que é o Plano de Urbanização. Onze diretrizes são apresentadas aos conselheiros, para que opinem e sugiram a partir delas. O PUZEIS já havia sido encaminhado anteriormente por correio eletrônico aos conselheiros.

Há grande debate sobre a necessidade de disponibilização do cadastro dos moradores previamente ao debate das diretrizes do PUZEIS, para que a discussão tenha base concreta. No entanto, a PMSP esclarece sobre a impossibilidade de apresentação dos dados finais do cadastro ainda, já que o produto ainda não foi aprovado.

Debate interessante que ocorreu foi sobre como a ZEIS se integra com a diversidade de zoneamento na totalidade da Nova Luz, Luís Ramos, secretário geral do Conselho Gestor, define muito bem a necessidade de que esta área seja parte de um todo, e não um gueto dentro do projeto:

(...) mas pra que estas 12 quadras, elas estejam inseridas sim dentro do plano geral da Nova Luz, ou seja, a ideia é que o tratamento por exemplo, do espaço público que acontece ali não é diferente em termos de qualidade do que acontece fora. A integração que tem, vocês devem ter acompanhado no Projeto Preliminar, por exemplo, há um eixo proposto de ligação que é através da Rua Vitória, ele não pode vir e parar nas ZEIS e virar outra coisa e sair das ZEIS e continuar como a outra coisa. Ele tem que atravessar de uma forma integrada, na verdade, que esse, o que essa diretriz de projeto coloca é que você não transforme essa área num pequeno gueto, uma coisa a parte, não. Ela é parte do todo. Ela também é uma área destinada pra habitação, Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular como o Plano Diretor indica, então a ideia é que você possa nessa região ter também esse mix, dessas faixas de renda que a legislação permite que você tenha, para que você possa ter não só a diversidade de rendas de população mas também de perfil e quando a gente fala perfil, a gente vai passar, a gente vai discutir isso com mais detalhe, mas é perfil também familiar.

(...) a ideia é que você não tenha uma região que é só um único perfil, ou de renda, ou familiar. Que também seja composto pelo mix que já existe na área e que a ideia é que permaneça em toda área, de uma maneira mais heterogênea possível, em toda a região pra que você não possa, dizer, ó, aqui é a ZEIS, eu entrei na ZEIS, a ideia, essa diretriz ela vem nesse sentido, de que você daqui a um tempo, a intervenção tem sido realizada, a população que existe já instalada em eventualmente novas edificações completada com outro público. Você não percebe quando circula pelo bairro que você saiu da ZEIS e entrou na ZEIS, que você sinta que você tá numa região única. Essa é a ideia que a essa diretriz coloca (...).¹³

¹²A literalidade, da transcrição, algumas vezes contendo erros, deve-se ao fato de as atas serem transcritas.

¹³Ata reunião Conselho Gestor dia 06 de julho de 2012.

De acordo com o secretário, há uma estimativa de cerca de 2.500 unidades habitacionais para a área de ZEIS. Alonso esclarece que, para que não se trate de forma segmentada as áreas de ZEIS das outras áreas, é importante que haja uma diretriz que obrigue a tratar o projeto como um todo, de modo que a diversidade funcional e social possa representar o equilíbrio que se busca, fazer um bairro de qualidade.¹⁴

Como não se define uma metodologia para leitura do PUZEIS e seu debate, todo momento esta questão volta a ser pauta da reunião. Enfim, passa-se à leitura de suas diretrizes:

Diretriz nº 1: Promover a articulação entre as intervenções nas ZEIS de modo que a diversidade funcional e social possa representar o equilíbrio que se busca para fazer um bairro de qualidade com sustentabilidade social.

Diretriz nº 2: definição das áreas e imóveis que serão objeto de concessão e do programa de intervenções previstas indicando aquelas essenciais ao desenvolvimento do Plano de Urbanização das ZEIS.

Diretriz nº 3: definição do número de unidades habitacionais por tipo de empreendimento.

Diretriz nº 4: criação de instrumentos que possam garantir a atuação sobre o parque edificado como uma atividade diferenciada.

Diretriz nº 5: identificação dos imóveis de interesse de preservação que devam ser restaurados e também os imóveis que devam ser objeto de intervenção de forma a recuperar as fachadas ou as características relevantes identificando ainda as visuais a serem preservadas e/ou valorizadas.

Diretriz nº 6: caracterização da tipologia da unidade habitacional por perfil de morador.

Diretriz nº 7: caracterização dos usos pretendidos para os imóveis que serão objeto de concessão, inclusive empreendimentos específicos com estimativas de novos empregos a serem alcançados por meio de intervenção.

¹⁴Ata reunião Conselho Gestor dia 06 de julho de 2012.

Diretriz nº 8: caracterização dos espaços públicos e privados de uso coletivo e definição de espaços e elementos referenciais/qualidade dos espaços públicos.

Diretriz nº 9: promoção da inserção socioeconômica da população a ser atendida nos empreendimentos de interesse social – HIS (Habitação de Interesse Social) e HMP (Habitação de Mercado Popular). Esta diretriz visa a dar qualidade de vida à população do local.

Diretriz nº 10: caracterização dos equipamentos públicos necessários ao atendimento da população a ser instalada (âncora). Busca identificar quais são os equipamentos necessários e interessantes para a população da região.

Diretriz nº 11: definição do modelo de gestão do Plano de Urbanização das ZEIS.

Passa-se muito tempo discutindo o calendário, em qual dia da semana serão feitas as reuniões e qual a periodicidade até que se defina um calendário consensualmente.

Neste encontro, conselheiros da Sociedade Civil demonstraram insatisfação com relação à ata resumida da última reunião, por não verem contemplada de forma extensiva, suas manifestações:

Eu só queria salientar, do item 32 ao 43 eu fiz duas observações e não constam essas observações que foram feitas. Então eu gostaria que depois, da gravação, fossem recuperadas e colocadas essas colocações minhas.

(...)

Eu acho que nós devemos avançar, já que a gente entende que não pode ser alterada a fala da pessoa, só precisamos sim, que a ata saia na sua integridade, com o nosso nome e fala de todo mundo para que não haja esses...mas vamos continuar, se não a gente não vai fazer em tempo hábil.¹⁵

Assim, a saída encontrada foi passar a fazer a transcrição das atas, o que evitaria este problema:

¹⁵Manifestação de Robson , representante do Movimento População de Rua, conselheiro.

Está, a gente coloca que podemos analisar essa transcrição novamente e trazer os itens do Robson, mas eu queria falar uma coisa. Vamos decidir, já, a gente não fazer mais resumo de ata, paciência. A gente passa para vocês a transcrição na íntegra e aí é mais página para ler, mas enfim. Vamos fazer assim, porque aí não tem filtro, não tem nada.

(...)

A gente fez um teste – estou entendendo isto como um teste – não deu muito certo, é a segunda vez que a gente faz a ata desse jeito, vamos avançar. Teste número 2 a gente passa a ata com a transcrição completa, se der certo, a gente continua, se não der certo, de novo, a gente modifica. Vamos pular.¹⁶

Este fato é muito emblemático, pois pode significar diversas questões: o desconhecimento da sistemática de elaboração sintética de uma ata, mas também pode representar a desconfiança que a Sociedade Civil deposita no Poder Público, tendo a necessidade de que tudo esteja escrito documentalmente para que se sintam seguros. Esta demonstração será vista por várias vezes ao longo deste estudo de caso, a necessidade de documentação formal do que se fala, exigência tanto por parte da Sociedade Civil quanto do Poder Público.

- A reunião seguinte, definida para o dia 13 de julho começa com a aprovação da ata da reunião anterior. Os conselheiros apresentam carta elaborada conjuntamente por eles requerendo: i) seja apresentado um cronograma para os próximos três meses, com pauta pré-definida escolhida pelos conselheiros; ii) seja entregue aos conselheiros documento escrito com detalhamento do PUZEIS; iii) seja realizada reunião para tratar especificamente do cadastro; iv) transcrição das atas das duas primeiras reuniões; v) divulgação e publicação das atas, visando dar transparência ao processo.

Após a leitura da carta, SEHAB sugere que se crie então mais uma diretriz com base nas sugestões elencadas, que seria: “Garantia da permanência da população atual moradora”.

É feita longa discussão sobre a necessidade de que se apresente o cadastro dos moradores, e especialmente sobre a diretriz número cinco, que necessita do cadastro para avaliação prévia de sua viabilidade. Os moradores não concebem que se inicie o debate sobre o PUZEIS sem a apresentação do cadastro realizado pela PMSP.

O Sr. Paulo Garcia¹⁷ resume a preocupação da Sociedade Civil com relação ao acesso dos dados constantes do cadastro:

¹⁶Alonso Lopez, conselheiro representante da SEHAB, em reunião realizada dia 06 de julho de 2011.

¹⁷Ata de reunião realizada dia 13 de julho de 2011.

Nós tivemos recentemente um debate, tava o senhor Luis Ramos, a Paula presente, na Casa da Cidade, e lá uma das urbanistas mais famosas do mundo, e a mais conceituada brasileira na minha opinião, que é a doutora Raquel Rolnik, ela foi bastante contundente, o senhor Luís Ramos deve se lembrar disso, no sentido que qualquer projeto urbanístico que realmente pretenda ser sério, começa pelo cadastro. Essa é a base, é o começo. Então, eu acredito que vocês, vocês que eu digo, vocês que representam aqui, o Poder Público, estão tentando direcionar um trabalho, fazer passar, de uma maneira acelerada, um processo que está relacionado à votação de diretrizes do mais... Porque isso, na realidade, está embutido dentro de uma coisa maior, que se chama Projeto Nova Luz. Então se vocês não abrirem seus corações e mentes, e entenderem que vocês estão falando de gente, de povo, de trabalhadores, comerciantes e tudo o mais, e tentarem adequar a condução desse processo de uma maneira democrática, e entender que participação popular não é simplesmente ouvir e assinar, ou concordar.

Em contraponto a isto, COHAB se manifesta, com base em material elaborado pelo Instituto Pólis e pelo Ministério das Cidades, afirmando que o cadastro é importante, mas que a definição das diretrizes é ato prévio a isto.

Ivanete, ao reforçar a importância do cadastro e de sua divulgação para os moradores, diz:

Se tiver alguma dificuldade, que eu sei que a equipe técnica social é muito ocupada, se houver alguma dificuldade, eu não me preocupo em trabalhar de graça não, porque eu faço isso através da luta há muitos anos e eu quero aqui é ver o negócio funcionar, afinal de conta a máquina caminha, e nós não temos o passo da máquina. Acho que é isso que é bom deixar claro, tá bom? Obrigada.¹⁸

Esta manifestação, além de demonstrar a preocupação e envolvimento da população com o projeto, deixa claro que “os tempos” da Sociedade Civil e do governo são diferentes, mas que precisam ser compassados.

E nesta reunião, como vários conselheiros ressaltaram, ficaram durante mais de duas horas discutindo a importância do cadastro e a necessidade de acesso ao seu conteúdo. Contudo, somente ao fim da reunião foi feito um questionamento assertivo sobre a real situação do cadastro à PMSP, já que as informações que possuem são divergentes. Diante disso, conselheiros da Sociedade Civil propõem que a realização do cadastro seja a Diretriz nº 1. Nesta reunião foi possível debater as duas primeiras diretrizes.

Glaucio, da SIURB, propõe a criação de um grupo de trabalho para discussão e aprofundamentos nos cadastros. Proposta será debatida na próxima reunião, que ocorreria dia 27 de julho.

¹⁸Ata de reunião realizada dia 13 de julho de 2011.

- Começa a reunião do dia 27 de julho com a aprovação da ata da reunião anterior. Conselheiros da Sociedade Civil iniciam com a apresentação de documento em que apresentam considerações sobre as diretrizes do PUZEIS, e o debate sobre estas considerações e novas diretrizes será a pauta da reunião.

Os conselheiros da Sociedade Civil apresentam então as diretrizes traçadas por eles que pretendem ver incorporadas ao PUZEIS:

- O primeiro item é sobre o **cadastro**. Formato, aplicabilidade do formulário ao comércio e aos moradores em situação de rua ou eventual necessidade de adaptação. Assim, a SEHAB propõe que seja feita uma reunião extraordinária apenas para definir critérios, modelo do formulário de cadastro, e definição de que forma será iniciada sua aplicação na região. Moradores solicitam que a PMSP elabore um informe sobre o cadastro para que as pessoas da região tenham ciência do motivo e finalidade do cadastro.
- A segunda estabelece a necessidade de revisão dos critérios para **definição das áreas que serão objetos de intervenção**, bem como a aplicação dos critérios de intervenção quadra a quadra. Requerem também o reaproveitamento máximo da estrutura existente, quando possível, para diminuição do impacto ambiental.
- Definição do **número de unidades habitacionais** por tipo de empreendimento.
- Criação de **instrumentos que garantam a permanência da população residente na área** de intervenção do Projeto Nova Luz, seguindo a seguinte prioridade: Moradores de habitações demolidas na área de ZEIS; Moradores de habitações demolidas no restante do perímetro do Projeto Nova Luz; Moradores de habitações a mudar de uso no perímetro do Projeto Nova Luz; Inquilinos de imóveis que venham a sofrer com o processo de valorização, e não possam mais arcar com altos aluguéis.
- “Criação de instrumentos que **coíbam a mercantilização das habitações** sociais produzidas na ZEIS, a fim de que, com o futuro processo de valorização e imobiliário da região o subsídio destinado à população de baixa renda não seja encaminhado para a classe média, através da venda de habitações” (grifou-se).
- “Criação de instrumentos que **garantam a saída do morador de sua habitação atual apenas quando a habitação definitiva estiver pronta**, sem ter que se dirigir a habitações

provisórias. Para tal é necessária a revisão do faseamento das intervenções e que os Projetos comecem a ser executados nas áreas vazias e subutilizadas” (grifou-se).

- “Criação de instrumentos de **garantias econômicas, financeiras e securitárias aos proprietários e locatários, em caso de desapropriações**, através de bancos e seguradoras com emissão de apólices de garantia a todo, sem exceção”. Fato curioso é que durante esta reunião do Conselho do dia 27 de julho de 2011, diversas vezes os conselheiros solicitaram o acréscimo da expressão “conforme legislação vigente”, ao final da diretriz. A impressão que se tem é de que a legislação seria a garantia da preservação de direitos, caso houvesse abuso ou arbitrariedade de alguma das partes (grifou-se).
- “Criação de instrumentos que garantam aos proprietários de imóveis comerciais e residenciais, em caso de desapropriação, **a indenização por justo valor de mercado** imobiliário, e não somente pelo valor venal, pago em moeda nacional, e 100% no ato” Durante o debate desta diretriz surgiram muitos questionamentos sobre o processo de desapropriação. A forma da avaliação, do pagamento, etc. (grifou-se).
- “Criação de instrumentos que garantam aos locatários de imóveis comerciais, em caso de desapropriação do imóvel locado, **a indenização pelo seu fundo de comércio**, pelo justo valor de mercado imobiliário, considerando como valor: a sua clientela, o tempo de início de atividades, o faturamento mensal e evolutivo, o tempo de contrato e periodicidade de seu término, a sua projeção de lucros líquidos dentro do período estimado, contrato de sua locação apurável e realizável cessante” (grifou-se).
- “Criação de instrumentos que **garantam que todas as obras, sem exceção, não venham a ser interrompidas por ordem de qualquer natureza**, estando sujeitas a multas contratuais e apólice securitária. Bem como, que as demolições só sejam iniciadas quando houver a previsão de início de obras, a fim de cumprir a função social da propriedade, e não ampliar as áreas vazias do bairro, tal como as advindas das demolições iniciadas em 2007, e até hoje sem uso” (grifou-se).
- “Identificação dos imóveis de interesse de preservação que devam ser restaurados e também dos imóveis que devam ser objeto de intervenção, de forma a **recuperar as fachadas ou as características relevantes**, identificando ainda, as visuais a serem preservadas e/ou valorizadas. Item 1 - Identificar imóveis preservados pelos órgãos de patrimônio a recuperar. Item 2 - Identificar imóveis a preservar que não estejam

protegidos pelos órgãos de patrimônio, mas que possuam características singulares, não levando-se em conta apenas as características arquitetônicas, mas sobretudo usos e funções que sejam significativas para a história e para a memória do bairro. Ou seja, que sejam identificados imóveis que representem o patrimônio imaterial, na área do Projeto Nova Luz” (grifou-se).

- “Definição de **critérios de incentivo, isenção e financiamento para recuperação das edificações** a permanecer, tombadas ou não pelo patrimônio histórico, com apoio à reforma, através de assessorias técnicas e microcrédito, e capacitação dos profissionais envolvidos”. Houve grande debate sobre o alcance do Conselho, se não estaria extrapolando suas competências. Assim, para resolver a questão, incluíram o termo “conforme legislação vigente”, ao final (grifou-se).
- “**Caracterização da tipologia da unidade habitacional por perfil de morador, garantindo o atendimento para todas as famílias residentes e desalojadas pelas intervenções do Projeto Nova Luz**, conforme prioridade apresentada: 1- Propor tipologias de unidade habitacional, compatíveis com o perfil de composição familiar dos futuros moradores. 2 - Propor tipologias de unidade habitacional compatíveis com o perfil de renda familiar dos futuros moradores. Observação: As tipologias devem ser compatíveis com a composição familiar e com a renda, ou seja, se uma família de seis pessoas possui uma renda de dois salários mínimos, ele deve ter uma casa para abrigar toda a sua família e pagar de acordo com a sua renda” (grifou-se).
- “**A composição familiar e a renda do morador ao ocupar as habitações em ZEIS devem ser identificadas no cadastro.** Devendo ser considerado os perfis que fogem ao padrão familiar tradicional, pais e filhos. Considerando também casais sem filhos, solteiros, famílias ampliadas, composta por membros com graus variados de parentesco, genro ou nora ou cunhada, etc. Famílias chefiadas por mulheres sem cônjuges” (grifou-se).

Não houve tempo hábil nesta reunião para que todas as diretrizes pudessem ser debatidas, por isso, como haviam sido apresentadas pela Sociedade Civil, os conselheiros representantes do Poder Público fizeram uma breve leitura e concordaram com a inclusão das novas sugestões ao PUZEIS.

O encaminhamento foi o seguinte: avaliar para quais das diretrizes seria necessária a criação de grupos de trabalho e quais poderiam ser discutidas durante as reuniões. Próxima reunião agendada para dia 10 de agosto de 2011 às 17h30min.

Os conselheiros da Sociedade Civil iniciam a reunião com a leitura de um documento elaborado apontando: crítica ao atraso no envio da ata da última reunião; solicitando a leitura das diretrizes aprovadas e não debatidas na última reunião; necessidade de debater a proposta da criação de grupos de trabalho; requerem a realização de reunião específica sobre o cadastro; e querem apresentar proposta de pauta para a próxima reunião.

Sugerem que os assuntos que não dependem da realização do cadastro já possam ser debatidos enquanto ele é realizado; como saúde pública, comércio, patrimônio imaterial, segurança, infraestrutura urbana, coleta de lixo, iluminação e drenagem; mobilidade e acessibilidade; habitação, critérios para HIS, HMP, garantias, unidade, atendimento prioritário, acompanhamento social pós-ocupação, ações sobre os cortiços existentes; modelo de gestão do PUZEIS. Para isso propõem a criação de uma agenda que seja condizente com o prazo para realização do cadastro.

Conselheiros manifestam dificuldade de compreensão sobre relação entre o cadastro efetuado pelo consórcio e o cadastro que será realizado pela SEHAB. PMSP informa que são complementares, sendo o primeiro prévio e este último mais completo.

Como toda reunião, grande parte dela é destinada ao debate sobre a definição da pauta. Desta forma, decidem finalizar a leitura das diretrizes aprovadas na última reunião e não debatidas, são elas:

- **“Priorizar a geração de emprego e qualificação profissional para a população local**, a partir da definição de instrumentos que garantam este atendimento, priorizando, a partir da identificação do cadastro, desempregados, trabalhadores informais, população de rua, catadores de materiais recicláveis, dependentes químicos, após passarem por sistema de tratamento adequado, e moradia assistida em parceria com o programa Centro Legal” (grifou-se).
- **“Desenvolver programas de habitações coletivas para a população de rua**, revertendo-se o fechamento dos albergues na área central de São Paulo” (grifou-se).
- **“Caracterização dos Espaços Públicos e Privados de Uso Coletivo**, e Definição de Espaços e Elementos Referenciais, Qualidade dos Espaços Públicos. Item A-Characterizar

as intervenções propostas para espaços públicos existentes. Item B- Caracterizar os espaços públicos propostos. Item C - Caracterizar os espaços privados de uso coletivo propostos” (grifou-se).

- **“Definir planejamento para os problemas mais graves** encontrados na área do Projeto Nova Luz, como a precariedade da coleta de lixo, sistema de drenagem, iluminação pública, segurança, e acessibilidade universal” (grifou-se).
- **“Implantação de programas de acessibilidade** da população local aos bens de lazer e cultura, que hoje apresentam usos elitizados. E mesmo quando gratuitos, são intimidadores à população de menor renda” (grifou-se).
- **“Analisar o plano de mobilidade** proposto para a região, a fim de minimizar os impactos causados pelos grandes equipamentos propostos, à medida que o pedestre e o espaço público seja prioritário a circulação de carros. Mas que esses tenham alternativas de estacionamento e circulação, sem entrar em conflito com os outros usos” (grifou-se).
- **“Garantir a permanência das características do bairro**, para que não haja alterações das nomenclaturas que representam a identidade do bairro, como nome das ruas, avenidas e edifícios, ou alterações na caracterização do comércio local” (grifou-se).
- **“Promoção da inserção socioeconômica da população a ser atendida nos empreendimentos de interesse social, HIS e HMP.** Item A - Sugerir mecanismos para a inserção socioeconômica dos atuais e futuros moradores de ZEIS e da Nova Luz, como por exemplo, o uso dos térreos e sobrelomas dos edifícios, para a geração de emprego e renda, e programas de capacitação profissional. Item B - Promover o desenvolvimento humano da população local através de atividades culturais, e de capacitação” (grifou-se).
- **“Desenvolver um sistema de acompanhamento social, pós-ocupação, e educação popular.** Sobretudo, para a população de menor renda através de gestão compartilhada entre Poder Público e movimentos de moradia, a fim de garantir a sua adaptabilidade à nova habitação. A convivência em condomínio, e a emancipação econômica” (grifou-se).
- **“Desenvolvimento de políticas habitacionais alternativas à modalidade da casa própria, como a locação social, para a população de zero a três salários-mínimos, que**

é a maioria na área, e que não consegue arcar com o sistema de funcionamento formal” (grifou-se).

- **“Caracterização dos equipamentos públicos necessários ao atendimento da população a ser instalada, âncora, priorizando** as necessidades sociais da população local, mais fragilizada, com os **usuários de drogas, a população de rua, e os trabalhadores informais**. Item A - Estimar os equipamentos públicos necessários para atendimento da população local, considerando o cenário futuro” (grifou-se).
- **“Definição de modelo de gestão do PUZEIS**, que deve ser participativo e com a inclusão da população residente. Item A - Promover o acompanhamento da implementação do plano de urbanização de ZEIS, através de seu Conselho Gestor” (grifou-se).
- **“Estabelecimento de escritório local para gestão da ZEIS na Nova Luz, onde se concentram informações em interface da Prefeitura com a população**. Item A - Com a disponibilidade do projeto urbanístico e social detalhado. Item B - Com a disponibilização das diversas legislações e documentos ligados ao projeto, jurídicos, urbanísticos, sociais, orçamentários, entre outros. Item C - Articulador das diversas políticas sociais na área, agentes de saúde, programas de geração de renda, de formação profissional, de atenção a idosos e crianças, e jovens vulneráveis, entre outros, desenvolvidas, tanto pelo Poder Público, quanto pelas organizações sociais locais” (grifou-se).
- **“Que a gestão do projeto Nova Luz em debate com este Conselho Gestor, inicie, de imediato, um trabalho paralelo ao desenvolvimento do projeto, para promover a aceleração da qualidade de vida da população local, e melhoria dos serviços públicos da região**, como saúde pública, segurança, coleta de lixo, drenagem, iluminação, entre outros. À medida que a qualidade de vida na região está cada vez pior, dificultando a vida cotidiana dos seus moradores e trabalhadores” (grifou-se).

E a última diretriz: **“O projeto Nova Luz, com o horizonte de 20 anos de implantação, pode começar a ser implantado desde já, com a melhoria dos serviços básicos, que são de responsabilidade direta do Poder Público”** (grifou-se).

As propostas apresentadas pelos conselheiros da Sociedade Civil, como se pode verificar, demonstram a preocupação com todos os segmentos lá, de comerciantes à população em situação de rua e com dependência química. Pretendem também, que o projeto

de recuperação se inicie desde já, o que comprova que não são contra o Projeto Nova Luz, apenas querem que suas demandas sejam contempladas, de modo que a região possa ser qualificada com prioridade para a população já instalada.

Outra preocupação que se verifica mais a longo prazo é com a melhoria dos equipamentos urbanos voltados aos usuários do bairro.

Todas estas propostas de diretrizes serão debatidas nas próximas reuniões, que serão temáticas, contudo, a PMSP manifesta que não há objeção à incorporação delas ao PUZEIS.

Grande dificuldade encontrada neste momento é o horário de agendamento das reuniões, já que, por demandarem mais tempo, precisariam ser na parte da tarde, contudo, os conselheiros da Sociedade Civil não conseguem dispensa de seu trabalho para isto. Enquanto que, para o Poder Público, isto faz parte do seu trabalho. Assim, visando abarcar maior quantidade de interessados no tema, a reunião sobre a saúde, primeira diretriz, será realizada na Rua Santa Ifigênia, na Luz.

- Na reunião do dia 17 de agosto a pauta será o cadastro dos moradores, tema tão esperado pelos representantes da Sociedade Civil. Para esta reunião foram convidados o Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e a Superintendente de Habitação Popular.

Conselheiros da Sociedade Civil leem carta em repúdio à apresentação feita na última semana pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano ao Prefeito, sobre o Projeto Nova Luz e suas etapas de implementação. Inconformados, os conselheiros questionam que sequer conseguiram debater todas as diretrizes, e, contudo, a PMSP já apresenta prazos para as etapas do projeto.

A Superintendente de Habitação Popular, Elisabete França, esclarece que o cadastro é fundamental para a organização de uma política habitacional para a região. Explica que a delimitação da ZEIS é apenas uma referência, e que as políticas habitacionais não se limitarão a este desenho, mas poderão também abranger as redondezas, incluindo outras pessoas que moram no perímetro da concessão urbanística, inclusive com complementação do aluguel, já que com a valorização da área o preço, inevitavelmente, aumentará. Neste aspecto vale remissão à entrevista concedida pela Professora Helena Menna Barreto¹⁹ sobre a conseqüente valorização da área de influência, de onde muitas vezes a população é expulsa indiretamente e não recebe qualquer proteção, já que não está no perímetro considerado pelo projeto.

¹⁹Entrevista concedida por Helena Menna Barreto para este estudo.

A Superintendente e o Secretário de Desenvolvimento Urbano, por várias vezes, são interrompidos e se retoma o debate sobre o fato do projeto ter sido apresentado como consolidado. Eles explicam que o que foi apresentado foi o projeto preliminar, que está aberto a críticas e sugestões específicas de todos os setores envolvidos, sob várias perspectivas, como ambiental, de patrimônio histórico, urbanística e do Conselho Gestor.

Apenas uma hora e meia após a reunião finalmente é possível adentrar a pauta. A SEHAB, a fim de tranquilizar os conselheiros, informa que todos serão cadastrados, o que muda é a ordem para que isto seja feito. Esclarece, ainda, a importância de que as respostas aos assistentes sociais sejam fieis à realidade, pois são estes dados que embasarão as políticas públicas da área. Na aplicação prévia dos cadastros, chamada de diagnóstico, foi encontrada muita resistência por parte dos moradores para responder ao questionário, e isso pode ser entendido como falta de informação sobre a necessidade e demanda do cadastro.

Definiu-se que o cadastramento começará pela área de ZEIS, numa quadra de maior contingente populacional.

Uma questão interessante que os conselheiros da Sociedade Civil solicitam é um protocolo do cadastro, que entendem que pode ser documento importante para que os moradores se sintam seguros em razão de eventual ação arbitrária que venha a ocorrer no local, o que foi acatado pela SEHAB.

Como são muitas dúvidas sobre o cadastro, foi agendada reunião específica para revisão do formulário utilizado para cadastro. Nanci, da SEHAB, sintetiza o que ocorreu na reunião sobre o cadastro. Na reunião foram feitas quatro propostas de alterações. Uma delas para incluir no valor do gasto com moradia a quantia referente não só ao aluguel, mas também ao condomínio. Esta foi acatada, as outras três estão ainda em estudo.

Além disso, outro encaminhamento importante foi a elaboração de um folheto informativo que oriente os moradores sobre o cadastro, para que não fiquem receosos ou intimidados com a atuação do Poder Público. Esta tarefa caberá às associações locais. Foi definida também a ordem do cadastramento: primeiro o habitacional e depois o comercial.

- No dia 24 de agosto é realizada reunião específica para tratar do PUZEIS, e uma representante de uma das empresas do consórcio Nova Luz comparece para fazer a apresentação do Plano aos conselheiros. Detalha como foi o processo de elaboração do Plano, a partir da leitura física e socioeconômica do território, sucedida da identificação da

população, e a identificação da destinação/uso dos imóveis atualmente para que sejam compatíveis com as futuras alterações. A apresentação foi feita quadra a quadra.

A instalação da FATEC na área de ZEIS foi muito questionada pelos moradores²⁰ durante a reunião, já que 80% de sua área deveriam ser destinadas à habitação. Contudo, a SMDU esclarece que o Plano Diretor prevê uma exceção que, quando se tratar de equipamento público, 100% dela pode ser destinada a este fim. E que, além disso, a obra é do governo do Estado e prévia ao Projeto Nova Luz, então menciona que não houve espaço para debate no âmbito municipal.

Sobre a quantidade de HIS para a área de ZEIS, representante do consorcio esclarece:

(...) as famílias de rendas de zero a seis salários mínimos, para elas nós temos uma proposta de 1.160 unidades habitacionais, das quais 39,7% têm 42 metros quadrados, ou seja, são 855 unidades, em torno de 42 metros quadrados. A gente fala 42 como referência, citando que estes metros quadrados, já fizemos a retirada das áreas de circulação, então estamos falando em área útil, e 14,2% com unidades de 50 metros quadrados. Ou seja; 305 unidades que somando chegaríamos as 1.160 unidades de HIS.

HMP que vai de 6 a 16 salários mínimos, nós temos 11,3% também com 42 metros quadrados, 242 unidades ofertadas nesse cenário, 23,7% de 50 metros quadrados, 511 unidades, e 11,1% com 65 metros quadrado, 239 unidades. Perfazendo então, no caso de HMP 992 unidades habitacionais, que somam as 2.152 unidades oferecidas nesse modelo.²¹

E esta apresentação traz questionamento muito pertinente, que é justamente referente às famílias de 0 (zero) a 06 (seis) salários mínimos, que, muitas vezes pelo seu tamanho e composição, não cabem numa unidade de 42m². E a resposta da SMDU é de que este é o parâmetro legal.

A proposta apresentada é de que o deslocamento da população seja mínimo, o que implicaria em começar a construção pelas áreas de “vazios” ou subutilizadas, como estacionamentos, por exemplo.

- A pauta da reunião do dia 08 de setembro de 2011 é a apresentação dos imóveis que serão objetos de intervenção. Os moradores apresentam muitas dúvidas sobre o valor dos seus imóveis, e sobre quanto receberão a título de indenização.

²⁰FATEC Nova Luz: A nave que pousou no centro de SP! Compare o projeto e a obra pronta! O projeto Nova Luz começa a se revelar. **Apropriação da Luz**, 31 jul. 2012. Disponível em: <<http://apropriacaodaluz.blogspot.com.br/2012/07/fatec-nova-luz-nave-que-pousou-no.html>>. Acesso em: 12 set. 2012.

²¹Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 24 de agosto de 2011.

Representante do consórcio faz a apresentação de quais são os imóveis “passíveis de demolição”. Um projeto de CDHU dentro da área de ZEIS surpreende os conselheiros da Sociedade Civil, da mesma forma como ocorreu com a construção da FATEC em área de ZEIS. Questionam muito qual será a contrapartida que apresentarão à região, já que aumentará o fluxo de pessoas e trará conseqüente problema de mobilidade.

Os moradores ficam muito inseguros, desconfiam que as unidades de HIS necessárias nas áreas de ZEIS não serão contempladas no projeto. Além desta inquietação, têm receio de que as unidades de HIS acabem sendo transformadas em espaços comerciais com o passar do tempo.

- A apresentação do projeto do consórcio continua na reunião do dia 21 de setembro de 2011 com o relato de Cláudia Cid, representante do consórcio, acerca das unidades de habitação previstas:

Assim a gente tem isso dividido em família com renda de zero a 6, que é HIS, e família com renda maior que 6, até 16 salários mínimos, que é o HMP. Então, a gente tem a opção de 42 metros quadrados e 50 metros quadrados, pra HIS, e de 42, 50 e 65 para HMP, constituindo aqui, as 2.152 unidades habitacionais propostas. Dito de outra forma, a gente tem aqui a mesma divisão de HIS e HMP. Então, temos 42 metros quadrados, 39%, que constitui 855 unidades habitacionais. Pra 50 metros quadrados, 14%, que constitui 305 unidades habitacionais. Pra HMP, 42 metros quadrados, 242, 50 metros quadrados, 511, 65 metros quadrados, 239, resultando nas 992 unidades habitacionais propostas, o que chega no total de 2.152 unidades habitacionais em todo o polígono da ZEIS.²²

SP Urbanismo esclarece que um dos propósitos do faseamento do projeto é que o deslocamento dos moradores só seja feito após o término da construção da moradia definitiva.

Finalizada a apresentação de Projeto Nova Luz aos conselheiros, eles iniciam leitura de documento com avaliação crítica e contrapropostas ao PUZEIS.

A primeira crítica é com relação às formas de intervenção na área, que desconsiderariam seu elemento humano, a vida cotidiana do bairro, a simbologia dos espaços para os moradores, as especificidades do local. Os moradores solicitam também políticas de proteção a alguns imóveis históricos do bairro, para que não sofram com os processos de valorização dos imóveis. Exigem que os comerciantes possam negociar seu deslocamento com o Poder Público, a fim de que não tenham prejuízos financeiros. E há diversas propostas com vistas a priorizar a população da região, como a criação de programa de capacitação profissional em construção civil, para que a mão de obra local possa ser aproveitada no

²²Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 21 de setembro de 2011.

desenvolvimento local; bem como a reserva de cota de emprego nos equipamentos públicos novos para a população local.

É muito pertinente a preocupação dos conselheiros sobre a quantidade de unidades de HMP e HIS que serão construídas, e isso porque, segundo eles:

O pré-cadastro realizado pela equipe técnica do Projeto Nova Luz afirma que 49,5% da população da área de projeto mora de aluguel, e que 44,49% possui renda inferior a 3 salários mínimos e 36,99 possui renda entre 3 e 6 salários mínimos, ou seja, 81,38% da população residente no perímetro do projeto Nova Luz é população com perfil de HIS.²³

Ou seja, a maior demanda é pela faixa abrangida pela HIS, por isso se justificaria que fossem feitas mais unidades do que de HMP, além da necessidade de se ampliar a construção de HIS para além da área de ZEIS.

A SEHAB informa que o cadastro está sendo feito de forma satisfatória, que o grupo está trabalhando de forma coesa e que o cadastramento dos moradores é momento central de união de esforços e interesses para fomentar a participação. Porém, encontraram algumas resistências de alguns moradores, fator determinante para que solicitassem amplo apoio dos moradores a fim de sensibilizá-los para a importância do cadastro. E este ponto é central, já que diversas políticas dependem do cadastro, e ao mesmo tempo, basta uma negativa dos moradores para que ele não se realize. Diante disso, várias alternativas estão sendo tentadas, como agendamento com os moradores e até visitas aos sábados e domingos. Definiram que no posto de atendimento, instalado pelo consórcio, para esclarecer as dúvidas dos moradores, serão distribuídos os folhetos explicativos do cadastro, bem como será disponibilizado o formulário, para que os moradores possam ir se familiarizando e tendo mais segurança com relação às ações da PMSP.

Houve muita controvérsia sobre a possibilidade de se tirar ou não fotos das casas e dos documentos. A SEHAB esclarece que a foto dos imóveis foi abolida no Projeto Nova Luz, contudo, a fotografia dos documentos é um método bem mais prático de substituir a “Xerox”, a fotocópia.

Conselheiros da Sociedade Civil requerem que as várias diretrizes apresentadas sejam incorporadas ao Projeto Consolidado para apresentação na audiência pública que ocorrerá em 28 e 30 de setembro.²⁴

²³ Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 21 de setembro de 2011.

²⁴ Estas audiências públicas, para apresentação do Projeto Consolidado para Concessão Urbanística, são etapas obrigatórias, conforme previsto na lei de concessão.

- A próxima reunião ocorre dia 05 de outubro. A SEHAB informa que as medidas debatidas para maior adesão dos moradores ao cadastro teve efeito, já que tinham, há 15 dias cerca de 100 (cem) cadastros, e agora possuem mais de 300 (trezentos), inclusive a PMSP está recebendo muitas ligações dos moradores de área fora da ZEIS solicitando informações sobre o cadastro, o que é avaliado de forma positiva pelo Poder Público. Diante deste avanço, a SEHAB questiona os conselheiros se eles querem definir as próximas quadras para cadastro ou se a PMSP teria autonomia para fazê-lo.

Durante toda a reunião os conselheiros da Sociedade Civil buscam saber qual o prazo eles têm para fazer sugestões e alterações no projeto que, por ter o nome de “Projeto Urbanístico Consolidado”, assusta e incomoda os moradores. Porém, a SMDU esclarece que, apesar do nome, o projeto ainda está em debate, e aberto a sugestões do conselho, por enquanto ele ainda não está acabado, provavelmente só será enviado à consulta pública em dezembro, ou seja, no prazo de dois meses.

Nesta reunião houve uma longa discussão sobre a preservação do patrimônio imaterial, sobre seu conceito para os moradores, efetivamente, e a conselheira Simone Gatti, pondera:

Acredito (...) Que a memória e a história de um lugar se faz pela apreensão do uso cotidiano dos espaços, do ir e vir, do pertencimento que se realiza no uso de determinados lugares ao longo do tempo. O respeito a esta memória, a esta história só se mantém na preservação integral do seu conteúdo. Tenho grandes ressalvas quanto as propostas de preservação que mimetizam usos de lugares históricos. Quando essa atividade passa a ocupar outro lugar, ela já não é mais a mesma, perde seu referencial histórico e a relação de pertencimento que foi criado ao longo de décadas no espaço da cidade.²⁵

Após inúmeras ponderações e divergências sobre o assunto, a SMDU se responsabilizou por analisar os documentos enviados pelos conselheiros da Sociedade Civil sobre o assunto.

Alguns temas pautados pelos conselheiros, que os preocupam, não estão diretamente afetos aos debates do Conselho Gestor, como a faixa que será contemplada pela CDHU, por exemplo, se abrangeria somente HIS ou também HMP. Como a obra é de competência estadual, e não municipal, SMDU propõe que se façam grupos de trabalho ou reuniões extraordinárias para tratarem desses temas.

²⁵Ata de reunião do Conselho Gestor do dia 05 de outubro de 2011.

- Foi marcada reunião extraordinária para dia 11 de outubro de 2011. Como a ata da reunião anterior só havia ficado pronta naquele dia, não foi possível sua aprovação pelo conselho, o que será feito na próxima reunião.

Nesta reunião a SIURB traz a resposta sobre a dúvida das reuniões anteriores sobre o público alvo da CDHU na Rua Gusmões, que serão, de fato, 57 unidades de HIS.

Muitas reuniões têm seu início de forma caótica, cada conselheiro aborda um tema, desconsiderando os encaminhamentos dados anteriormente. Esta reunião é um bom exemplo disso: uma fala encaminha uma reunião específica com os comerciantes para fazerem alterações no cadastro para adequá-lo a este segmento; outro conselheiro interrompe para informar que está pela primeira vez atuando como suplente, já que a titular não pôde comparecer; e um representante da população em situação de rua solicita informações sobre o cadastro desta população.

A SEHAB responde que questões relativas ao cadastro serão resolvidas em reunião específica para elaboração de uma Instrução Normativa sobre o tema.

A preocupação central dos conselheiros neste momento é sobre como poderão fazer alterações e sugestões ao Projeto Nova Luz. Especialmente porque há diversas demandas de atendimento à população de baixa renda que não estão dentro do perímetro da ZEIS, como a ocupação da Rua Mauá, por exemplo, onde há uma resistência histórica dos movimentos de luta pela moradia, que pretendem ser atendidos lá, e não dentro da ZEIS ao todo são 240 famílias.

Outra preocupação dos moradores é com relação à manutenção do comércio no térreo dos edifícios comerciais, e também a necessidade de alguma garantia que lhes assegure que mesmo com o deslocamento de suas moradias, eles serão mantidos no mesmo perímetro. Nesse sentido, Paula Ribas afirma:

Nós queremos a garantia de permanência na região. Porque todos os grupos que estão aqui, de alguma maneira, têm raiz e tá na região. Ponto. Qualquer um. Pode olhar pra qualquer pessoa que tá aqui. Todos nós, aqui, temos alguma história com aquela região. Então, quando você diz que tem a intenção de garantir a permanência, pra gente, isso é muito pouco. Aliás, isso não é nada. Porque são histórias de vida, são histórias em que não dá pra gente ficar na intenção da Prefeitura ou do poder privado, ou do Poder Público. A gente quer realmente, no papel, na lei, naquilo que for garantia de permanência.²⁶

²⁶ Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 11 de outubro de 2011.

Esta demanda de manutenção do comércio no térreo de apartamentos residenciais é o retrato do espírito das ZEIS, a mistura de usos, garantindo a diversidade e a viabilidade econômica do imóvel é exatamente o que se pretende com a delimitação das ZEIS!

Os moradores estão muito inseguros sobre a sua permanência na área. Mesmo naqueles imóveis onde a PMSP informou que não haverá intervenção, eles não se sentem protegidos, e desconfiam de qualquer informação que não lhes seja passada por escrito. E a fala de Elias, que não é membro do conselho, mas acompanha as reuniões, reforça esta preocupação:

E qual é o problema por parte das pessoas que vocês representam, em garantir que esse número de pessoas que têm raiz, e amam o lugar, e têm história lá, fique lá? Por que tanta... tanto problema? Porque eu fiquei indignado. Eu tava lá no fundo, numa resposta sua, Luis, é muito simples o que a gente quer. É uma garantia simples. A gente não quer ser tratado como intruso, lá. Nós estamos lá. Nós construímos a área, lá. Minha família é uma família árabe, que está lá há 100 anos. Eu tô lá há 25. E eu me sinto intruso. Na verdade, me desculpa, são outras pessoas que tão invadindo o lugar em que construí, e que moradores e comerciantes estão lá.

(...)

Um embate de mágoa. Um embate... Porque eu... eu sou muito importante pra área. Meu pai é... Antes de ser chamada cracolândia, era chamada Boca do Lixo, aquela área. E quando meu pai abria a porta da lojinha dele, e eu estava com ele, havia uma pessoa morta, ali. A gente chamava a polícia, tirava a polícia de lá... então a gente construiu, de uma certa forma... a gente não pode se sentir rejeitado dessa forma.²⁷

Esta manifestação reflete como os moradores da Luz se sentem parte do local, da região, conhecem detalhes do bairro, acompanharam a evolução do local ao longo dos anos, e estão desesperados pela possibilidade de que toda sua história seja apagada com a implantação do Projeto Nova Luz. E a SMDU, em resposta, explica que não pode dar certezas que eles ainda não têm, pois as políticas para garanti-las precisam ser construídas:

A gente não pode simplesmente chegar e falar... talvez pareça simples dizer: “olha, está garantido. Todos ficam”. A gente tem que construir esse mecanismo. Explicando como é que essa garantia funciona. Quem fica... Porque, mesmo nas reuniões com os comerciantes, vocês colocam um cenário muito diversificado. Porque num primeiro momento, a leitura que pode se fazer, quando a gente faz a leitura pro residencial, ela é muito mais simples. Porque pro residencial, você costuma ter o proprietário, que pode morar no imóvel, você pode ter uma situação que você tenha um imóvel alugado, então você tem um proprietário e um locatário, e só. No caso do comércio, ela é muito mais complexa. Há situações onde você de fato tem o comerciante, que é o proprietário do imóvel. Ou você tem o proprietário do imóvel, e um locatário do imóvel. Mas há muitas situações relatadas pelas Associações de Comércio, que você tem o proprietário, um locatário, que administra um espaço, um outro, vamos chamar de sublocatário, e aí, o cara que opera. É uma rede de pessoas trabalhando.

(...)

²⁷Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 11 de outubro de 2011.

Então, por isso também é importante a construção dessa instrução normativa, porque às vezes, a gente pode até falar: “não, eu garanto. Tá assinado, tá garantido”. Mas garante quem, em que momento? Porque a gente tá falando numa intervenção de 15 anos.²⁸

Novamente volta à tona a proposta de se criar a Instrução Normativa, que orientará como os deslocamentos serão feitos no perímetro, já que, no momento em que se discute, não é possível dar segurança sobre aspectos que não estão previstos no projeto.

Como as reuniões do conselho são abertas, é comum que eventualmente participem delas alguns moradores com dúvidas e incertezas, e queiram debater seu caso específico. Outra dúvida recorrente em quase todas as reuniões é sobre o valor que os proprietários receberão em razão da desapropriação. A SMDU explica que, como se trata de processo judicial regulamentado por lei, não se pode dar uma resposta objetiva.

Ao final das reuniões sempre aproveitam para dar informes que demonstram a ampliação da gestão democrática para além do perímetro da ZEIS, como o convite para Audiência Pública em que se discutirá o orçamento de 2012 na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em que vão debater a demanda do Centro de São Paulo e de toda a cidade, para o orçamento de 2012.

- Dia 04 de abril de 2012. Esta foi uma das reuniões mais importantes do conselho.

Paula, presidente da AMOALUZ questiona se as diretrizes que eles vêm discutindo durante meses serão incorporadas ao PUZEIS, e Alonso, representante da SEHAB, responde que essas diretrizes são o próprio PUZEIS. Diante deste diálogo, já se verifica que durante meses houve ruído na comunicação entre os atores.

A partir dessa constatação, a indignação dos conselheiros da Sociedade Civil aumenta, pois não concebiam o PUZEIS como um plano de urbanização de fato, tendo em vista sua superficialidade com relação a aspectos sociais fundamentais, além da falta de previsão da realocação dos moradores, faltavam informações essenciais. A SEHAB informa que o Plano de Realocação e a Instrução Normativa que tratará do cadastro serão debatidos depois, após a aprovação do PUZEIS.

Os conselheiros haviam enviado à PMSP sugestões para incorporação, além do pedido da CDL (Câmara de Dirigentes Lojistas) de prazo de 20 (vinte) dias para levarem o PUZEIS à votação. O Poder Público tentou diversas vezes encaminhar a sugestão de adiamento do

²⁸Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 11 de outubro de 2011.

Plano, como proposto pela CDL, contudo, a falta de organização dos diversos segmentos representados pelos conselheiros não contribuiu para que, de forma uníssona, defendessem a própria proposta. Rafaela, representante da Sociedade Civil, pondera:

Mas antes, antes de aprovar, antes de aprovar, Alonso, Luis Ramos, antes de aprovar, a gente precisa analisar esse documento, tópico a tópico. Porque ele não está completo. Porque nós estudamos esses documentos, e faltam muitas informações. Faltam tantas informações... o Assad falou da questão do viário. Realmente, deveria ter um projeto pro viário. Não tem. Por exemplo, deveria ter uma descrição da estrutura de saneamento básico, que não tem. Deveria ter um programa de atendimento socioeconômico pra população afetada. Não existe. E esse programa de realocação que você fala, que não deve ser feito agora, deve ser feito agora. Porque tá no artigo 8 da lei 14.917, e tá também, no artigo 19 da lei 44.667/2004. Então, quer dizer, isso não é verdade. Não é verdade que não deve ser feito um programa de atendimento socioeconômico agora.²⁹

Esta era a proposta da Sociedade Civil, esgotar os debates sobre as diretrizes, para depois submeter o PUZEIS à votação.

A minuta do PUZEIS apresentada pela PMSP desconsiderava grande parte das propostas da Sociedade Civil, como a necessidade de atendimento habitacional denominado locação social para aqueles que não têm renda para adquirir unidades, bem como o artigo 175³⁰ do Plano Diretor Municipal, e o artigo 19 do Decreto Municipal nº 44.667/2004³¹, que

²⁹ Ata de reunião do Conselho Gestor do dia 04 de abril de 2012.

³⁰ **Art. 175** - O Plano de Urbanização de cada ZEIS será estabelecido por decreto do Poder Executivo Municipal, e deverá prever:

I - diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infra-estrutura urbana respeitadas as normas básicas estabelecidas no artigo 176 desta lei, na legislação de Habitação de Interesse Social e nas normas técnicas pertinentes;

II - diagnóstico da ZEIS que contenha no mínimo: análise físico-ambiental, análise urbanística e fundiária e **caracterização socioeconômica da população residente;**

III - os projetos e as intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física da área, incluindo, de acordo com as características locais, sistema de abastecimento de água e coleta de esgotos, drenagem de águas pluviais, coleta regular de resíduos sólidos, iluminação pública, adequação dos sistemas de circulação de veículos e pedestres, eliminação de situações de risco, estabilização de taludes e de margens de córregos, tratamento adequado das áreas verdes públicas, instalação de equipamentos sociais e os usos complementares ao habitacional;

IV - instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária;

V - condições para o remembramento de lotes;

VI - **forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas;**

VII - forma de integração das ações dos diversos setores públicos que interferem na ZEIS objeto do Plano;

VIII - fontes de recursos para a implementação das intervenções;

IX - adequação às disposições definidas neste Plano e nos Planos Regionais;

X - atividades de geração de emprego e renda;

XI - plano de ação social.

§ 1º - Deverão ser constituídos em todas as ZEIS, Conselhos Gestores compostos por representantes dos atuais ou futuros moradores e do Executivo, que deverão participar de todas as etapas de elaboração do Plano de Urbanização e de sua implementação.

§ 2º - Para o desenvolvimento e implementação dos Planos de Urbanização das ZEIS, o Executivo poderá disponibilizar assessoria técnica, jurídica e social à população moradora.

§ 3º - **Os proprietários de lotes ou glebas e as entidades representativas dos moradores de ZEIS poderão apresentar ao Executivo, propostas para o Plano de Urbanização de que trata este artigo.**

§ 4º - Os logradouros e demais áreas reservadas para uso público situados em ZEIS, quando necessárias para implementação do Plano de Urbanização, em todos os seus aspectos, deverão ser desafetados do uso público.

§ 5º - Nos Planos de Urbanização das ZEIS o Poder Público Municipal deverá promover a implantação de áreas livres equipadas para uso público na dimensão adequada à população prevista para o respectivo assentamento ou distrito, com prioridade para aquele com menor índice de áreas públicas por habitante.

§ 6º - Nas ZEIS 3, os Planos de Urbanização ficam dispensados dos requisitos dos incisos III e V, deste artigo.

§ 7º - Nas ZEIS 3, excetuando-se as áreas inseridas nas Operações Urbanas Consorciadas, mediante aprovação do Conselho de Política Urbana, os proprietários de edificações subutilizadas, que as reformarem e destinarem à Habitação de Interesse Social - HIS, em programas e projetos de recuperação urbana conveniados com o Executivo, poderão transferir para outro imóvel, localizado na Zona Mista – ZM, como direito de construir até toda a área construída do imóvel da ZEIS 3, observadas as normas estabelecidas nesta lei, em especial aquelas referentes à transferência de potencial construtivo.

§ 8º - O plano de urbanização poderá abranger mais de uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS.

§ 9º - Para a produção de Habitação do Mercado Popular – HMP, com até 50 m², a ser executada em ZEIS, na percentagem complementar prevista na alínea “b” do item I, na alínea “e” do item II e na alínea “e” do item III do artigo 176, poderão ser utilizadas as mesmas regras definidas para Habitação de Interesse Social – HIS, previstas no decreto nº 35.839, de 30 de janeiro de 1996, e suas modificações, e demais legislações específicas (grifou-se).

³¹ Art. 19. O Plano de Urbanização será implementado mediante a seguinte seqüência de ações:

I - criação do Conselho Gestor, correspondendo à área de abrangência do Plano de Urbanização;

II - elaboração de diagnóstico contendo, no mínimo:

a) delimitação da área abrangida pelo Plano de Urbanização;

b) análise físico-ambiental, compreendendo a indicação das bacias hidrográficas nas quais se insere a área abrangida pelo Plano de Urbanização, levantamento planialtimétrico com curvas de nível de metro em metro, ocorrências de vegetação a ser preservada e identificação das áreas de risco;

c) análise fundiária, compreendendo identificação de áreas públicas e particulares, bem como situação quanto à regularização fundiária;

d) análise urbanística compreendendo indicação das vias de acesso à área; análise do sistema de circulação de veículos e pedestres, da infra-estrutura de drenagem, abastecimento de água, esgotos e iluminação; bem como a caracterização do uso do solo e dos equipamentos públicos e sociais existentes;

e) caracterização socioeconômica da população residente ou a ser atendida;

f) potencialidades para geração de renda e emprego.

III - elaboração e aprovação, pelo Conselho Gestor, das Diretrizes para o Plano de Urbanização, na forma de Plano de Massas, contendo:

a) traçado do sistema viário principal, compreendendo as vias existentes e projetadas com largura igual ou superior a 4,00m (quatro metros) e declividades entre 0,5% (meio por cento) e 24% (vinte e quatro por cento);

b) identificação dos setores da área abrangida pelo Plano de Urbanização, nos quais serão exigidas obras de recuperação ambiental, adequação urbanística ou reabilitação de edificação ocupada por cortiço, em função da ocorrência de situações de risco, insalubridade ou adensamento excessivo, bem como da precariedade ou inexistência de infra-estrutura de circulação, drenagem, água, esgotos, coleta de lixo e iluminação;

c) identificação dos terrenos, públicos ou privados, que permanecerão ou serão destinados a equipamentos públicos de uso institucional e áreas verdes;

d) identificação dos setores em que será necessário o reassentamento de famílias, com respectiva quantificação;

e) identificação das áreas destinadas às famílias a serem reassentadas, podendo ser dentro ou fora da área abrangida pelo Plano de Urbanização;

f) definição de etapas de execução referentes às intervenções previstas nas alíneas “a” a “f” deste inciso, com respectivos orçamentos preliminares;

g) definição de prioridades para a execução das etapas previstas;

h) diretrizes para programas visando a inclusão social da população moradora.

IV - aprovação das diretrizes do Plano de Urbanização pela CAEHIS;

V - elaboração do Plano de Urbanização, compreendendo:

a) projeto de parcelamento do solo para fins de urbanização específica, abrangendo sistema viário, áreas públicas, lotes e edificações, se for o caso;

b) projetos correspondentes às etapas de execução do Plano de Urbanização;

c) parâmetros urbanísticos específicos para a aprovação de desdobros, remembramentos, novas edificações e mudanças de uso do solo;

d) Plano de Ação Social.

VI - aprovação do Plano de Urbanização pelo Conselho Gestor e pela CAEHIS;

VII - aprovação da minuta de decreto correspondente ao Plano de Urbanização pela CAEHIS;

regulamenta o Plano Diretor em relação às ZEIS, ambos definem o conteúdo mínimo do PUZEIS, que estava sendo desrespeitado pela PMSP.

Eles entendem que, diante de tantas dúvidas que apresentaram sem obterem resposta, não se sentem preparados para deliberar sobre o PUZEIS, por isso pedem que primeiro as dúvidas sejam esclarecidas para, depois, iniciar o processo de votação. Além disso, como o cadastro não foi concluído, pois foi suspenso em razão da liminar, faltam informações precisas, o que dificulta a deliberação sobre o plano. Durante muitas reuniões, os conselheiros tentaram somar propostas às trinta e sete diretrizes no Plano de Urbanização da ZEIS 3 C16 e inseri-las no PUZEIS consolidado. Contudo, não tiveram uma resposta definitiva do Poder Público, por isso não admitiam que o PUZEIS fosse à votação naquele momento.

A forma de condução dos trabalhos, sempre muito atribulada, reflete a falta de diálogo e o exercício do poder, unilateralmente, pelo executivo municipal. A fala de um morador, Sr. Edimar Santos, no intuito de adiar a votação do PUZEIS, reflete esta dificuldade:

Quem tem que aprovar isso aqui é a Sociedade Civil, junto com vocês. Não vocês com a gente. Quem colocou o prefeito lá, foi a gente. O Secretariado foi aprovado pelo prefeito, mas através da gente. Nós que colocamos eles lá. Não pode fazer assim, Alonso.³²

Esta fala indignada sintetiza a importância da democracia participativa e representativa, ele não se sente representado por quem deveria cumprir esta função, por isso não admite que a aprovação do plano seja à revelia dos conselheiros.

A participação não pode ser apenas formal, como uma moradora da área de ZEIS bradou em reunião: “E eu não quero ser usada só pra dizerem lá fora, que estão ouvindo o povo. Porque eu falo aqui, e todo mundo prossegue como se eu não tivesse falado”.³³

VIII - edição do decreto correspondente ao Plano de Urbanização.

§ 1º. Todas os projetos de infra-estrutura deverão atender às normas técnicas em vigor e, quando for o caso, às diretrizes específicas das concessionárias de serviços públicos.

§ 2º. Os documentos necessários para instruir o processo de aprovação do Plano de Urbanização pela CAEHIS serão definidos por portaria da SEHAB.

§ 3º. O atendimento dos incisos II, III e V do “caput” deste artigo poderá ser adequado à especificidade da situação existente, de acordo com critérios a serem definidos por SEHAB, nos seguintes casos:

I - em áreas urbanas consolidadas, onde o Plano de Urbanização das ZEIS visar primordialmente ações de reabilitação de cortiços;

II - em favelas já urbanizadas ou em fase final de urbanização, na data da publicação deste decreto; (Alterado pelo DM 45.127/04);

III - nos conjuntos habitacionais promovidos pelo Poder Público.

³² Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 04 de abril de 2012.

³³ Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 04 de abril de 2012, p. 45.

E esta sensação, de que os participantes do conselho não se ouvem, permeia todas as reuniões. Havia a proposta da CDL, de adiar a votação por 20 (vinte) dias, a proposta da Sociedade Civil, de somente votar após o debate, e a proposta da PMSP, de votar naquele dia. Nesse contexto, a falta de organização imperava.

Então, mesmo com toda objeção apresentada pelos conselheiros da Sociedade Civil acerca da votação do PUZEIS, a PMSP decidiu, arbitrária e antidemocraticamente, colocá-lo em votação, ignorando completamente as últimas revisões e sugestões realizadas, sob o argumento de que tais questões já estavam contempladas de alguma forma no plano:

O documento está completo, o documento é um Plano de Urbanização, que será complementado com o plano de realocação que vem posteriormente, ok? É um documento completo, estava na pauta de votação de hoje, e nós vamos votar hoje. Eu submeto este Conselho a Regime de Votação. Conselheiros, por favor, nós estamos em Regime de Votação a partir deste momento. Nós temos três posições: ou nós aprovamos, votamos a favor, ou nós votamos contra, ou os Conselheiros podem se abster.³⁴

O Plano de Urbanização é importantíssimo na regularização da ZEIS, e justamente por isso, sua elaboração deve ser amplamente discutida entre todos, diferentemente do que ocorreu neste caso. De acordo com Nisimar Caldas³⁵:

(...) o desenvolvimento do “plano urbanístico” é das etapas mais importantes do processo de regularização jurídica, na medida em que define mudanças qualitativas nos espaços informais, ao incorporar atributos de urbanidade promove-se a qualificação do espaço urbano e do cidadão.

Contudo, de nada adiantaram as várias solicitações para adiamento da votação ou para suspensão da reunião por alguns minutos para que os conselheiros deliberassem, o Poder Público não se sensibilizou e abriu regime de votação, mesmo ciente da ausência de vários conselheiros da Sociedade Civil.

Assim, os conselheiros da Sociedade Civil, discordando do procedimento, se abstiveram de votar. Apenas com a aprovação dos conselheiros representando o Poder Público, e, em meio a toda essa confusão, o PUZEIS foi aprovado.³⁶

Os moradores se sentiram muito desrespeitados pela decisão, que fere a ordem urbanística, vez que a gestão democrática da cidade foi displicentemente violada. E, diante

³⁴Ata da reunião do Conselho Gestor do dia 04 de abril de 2012, Alonso Lopez, SEHAB.

³⁵CALDAS, Nisimar. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

³⁶Vídeo da reunião do Conselho Gestor da Nova Luz, em que o PUZEIS foi, arbitrária e unilateralmente aprovado pelos conselheiros representantes do Poder Público. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=PJK8xvlf2RE&feature=player_embedded>. Acesso em: 22 ago. 2012.

desta decisão arbitrária e, completamente contrária aos objetivos de um conselho cuja finalidade é deliberar, de forma democrática, sobre as demandas da região, especialmente o PUZEIS, não havia outra saída à Sociedade Civil se não a judicialização desta demanda.

Sob os argumentos de ausência de participação durante as reuniões do Conselho Gestor; violação ao regimento interno, bem como descumprimento dos requisitos legais para aprovação do PUZEIS, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo propôs, em maio de 2012, Ação Civil Pública, com pedido liminar. Destacou a violação ao inciso II, do artigo 2º do Estatuto da Cidade, que prevê a gestão democrática como uma das diretrizes da política urbana, o artigo 143 do Plano Diretor, que dispõe sobre a participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão:

Art. 143 - O Município organizará sua administração e exercerá suas atividades com base num processo de planejamento, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação da ação do Executivo e orientação da ação dos particulares.

§ 1º - Considera-se processo de planejamento a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos.

§ 2º - Os planos integrantes do processo de planejamento deverão ser compatíveis entre si e seguir as políticas gerais e setoriais segundo as quais o Município organiza sua ação.

§ 3º - É assegurada a participação direta dos cidadãos, em todas as fases do planejamento municipal, na forma da lei, através das suas instâncias de representação, entidades e instrumentos de participação popular.

§ 4º - Lei disciplinará a realização, a discussão, o acompanhamento da implantação, a revisão e atualização dos planos integrantes do processo de planejamento.

bem como o artigo 178 do Plano Diretor,

Art. 178 – Os Planos de Urbanização de cada ZEIS deverão ser subscritos pelo Conselho Gestor da respectiva ZEIS e aprovados pela Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – CAEIHIS, da SEHAB, garantindo na elaboração e implementação do respectivo Plano de Urbanização a participação dos seguintes setores (...).

e o artigo 19 do Decreto Municipal nº 44.667/2004:

Art. 19. O Plano de Urbanização será implementado mediante a seguinte seqüência de ações:

I - criação do Conselho Gestor, correspondendo à área de abrangência do Plano de Urbanização;

(...)

VI - aprovação do Plano de Urbanização pelo Conselho Gestor e pela CAEIHIS.

O juiz concedeu a liminar para que a PMSP de abstivesse de promover qualquer intervenção urbanística na área da Nova Luz até a decisão final da ação, sob os seguintes fundamentos, que merecem ser transcritos:

Em relação à não participação de fato ao longo do processo de discussão do Conselho Gestor, é fato que o Plano de Urbanização da ZEIS não levou em consideração, exceto do ponto de vista formal, a participação popular, e este fato se verifica em especial a partir da leitura da ata da reunião do dia 4 de abril (fls. 361/444), em que está registrado que diversos representantes da Sociedade Civil não estavam entendendo o que estava se passando, formulando questionamentos que não foram respondidos, essenciais para apresentação de propostas objetivas. Não apenas nesta ata, mas também da leitura da ata da reunião 07/03/2012, verifica-se que a participação popular foi apenas deferida para se autorizar que os representantes populares falassem, mas suas ponderações foram todas indeferidas, formando-se um verdadeiro muro diante das suas reivindicações. Os esclarecimentos foram dados de forma genérica, passando-se na reunião seguinte à votação, numa reunião em que, segundo consta na ata (fls. 365/367), o número de lugares para o público foi bem reduzido em relação a reuniões anteriores, e com limitações de filmagem. A formação tardia do Conselho Gestor, o verdadeiro "paredão" formado quanto às propostas populares, é um sério indício de que a aprovação do plano veio sem a participação popular, com inobservância do disposto no artigo 175 do Plano Diretor e do artigo 19 do Decreto Municipal nº 44.667/2004. Não há notícia, também, nas cópias do projeto juntadas aos autos, que o cadastro dos moradores do perímetro objeto de intervenção a fim de se perquirir o número de pessoas que moram na região, em especial de pessoas de baixa renda, tenha sido realizado. Todos estes fatos demonstram, ao menos no que pertine aos requisitos para a concessão de liminar, no que pertine ao "fumus boni iuris", que não foram observados os incisos I, II, VI, VII e IX do artigo 175 do Plano Diretor do Município. E se a implementação do Projeto Consolidado prosseguir da forma apresentada, sem a participação popular efetiva, haverá perecimento de direito, uma vez que não será mais possível ouvir, votar e implementar as alterações propostas pelos representantes populares. Neste contexto, defiro a liminar para que a ré se abstenha de promover, por si só ou por meio de terceiros, qualquer intervenção urbanística na área objeto do "Projeto Nova Luz", fundada na aprovação do Plano de Urbanização objeto de questionamento, inclusive que se abstenha de publicar eventual edital de concorrência até o julgamento da presente ação, sob pena de multa diária, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).³⁷

Após esta decisão, as reuniões do Conselho Gestor ficaram suspensas temporariamente. E, alguns meses após, quando voltaram, as atas e transcrições não foram mais disponibilizadas no sítio eletrônico da Nova Luz.³⁸

³⁷Decisão disponível em: <www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 18 set. 2012.

³⁸NOVA LUZ. Disponível em: <<http://www.novaluzsp.com.br>>. Acesso em: 18 set. 2012.



Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé)
Memorial Descritivo
Abril de 2012



Índice

PARTE A: PLANO DE URBANIZAÇÃO DA ZEIS 3 C 016 (SÉ)

PARTE B: CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA

**PARTE C: DIRETRIZES PARA O PLANO DE URBANIZAÇÃO DA
ZEIS 3 C 016 (SÉ)**

PARTE D: ANEXOS

A. Plano de Urbanização da ZEIS – 3 C016 (SÉ)

O presente Plano de Urbanização da ZEIS – 3 C016 (SÉ) sintetiza as propostas referentes a intervenções físico-territoriais para as áreas objeto de transformação nesta ZEIS e tem como referência:

- A legislação urbanística incidente;
- As Diretrizes aprovadas pelo Conselho Gestor da ZEIS – 3 C016 (SÉ);
- O Projeto Urbanístico Específico da Nova Luz;
- Os debates realizados no Conselho Gestor da ZEIS – 3 C016 (SÉ), considerando as seguintes propostas, todas constantes do Processo Administrativo Nº 2010.0.307.428-2:

1. Proposta de Plano de Urbanização de ZEIS, desenvolvida pelo Consórcio contratado para elaboração de Projeto Urbanístico Específico e Estudos Complementares para fins de realização de Concessão Urbanística na área delimitada pelo perímetro da Nova Luz;
2. Propostas apresentadas pelos representantes da Sociedade Civil no Conselho Gestor da ZEIS – 3 C016 (SÉ).

As intervenções propostas para o perímetro desta ZEIS – 3 C016 (SÉ), articulam-se àquelas propostas pelo Projeto Urbanístico Específico da Nova Luz para o perímetro definido no parágrafo único do artigo 1º da Lei Municipal 14.918/09.

I. Plano de urbanização de ZEIS

Considerando as propostas apresentadas pelo estudo desenvolvido pelas empresas contratadas pelo Poder Público, bem como aquelas apresentadas pelos representantes da Sociedade Civil e do Poder Público no Conselho Gestor, todas constantes do Processo Administrativo Nº 2010.0.307.428-2, e debatidas entre os membros deste Conselho Gestor, em relação ao Plano de Urbanização da ZEIS – 3 C016 (SÉ), este Conselho, no exercício das funções estatuídas pelo Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal nº 13.430/02), propõe:

- Que o Plano otimize a oferta de área para usos residenciais na ZEIS, buscando maximizar a oferta de unidades habitacionais, considerando as condicionantes existentes, como a legislação de uso do solo e as restrições ligadas à preservação do patrimônio histórico;
- Que a oferta de unidades habitacionais na ZEIS destine, no mínimo, 80% do total de unidades à Habitação de Interesse Social e, no máximo, 20% do total de unidades para Habitação de Mercado Popular, a fim de atuar em conformidade com o perfil populacional existente na área, conforme levantado na pesquisa amostral do Projeto Nova Luz.
- Que o atendimento habitacional na ZEIS – 3 C016 (SÉ) siga as determinações da Instrução Normativa (Anexo D.1), que especificará as prioridades de atendimento na área do projeto Nova Luz para a população direta ou indiretamente afetada pelo Projeto, sem destinação para habitação provisória e sim definitiva, conforme diretriz aprovada por este Conselho Gestor.
- O Conselho Gestor debaterá, no âmbito de suas atribuições, as políticas habitacionais a serem aplicadas no processo de urbanização da ZEIS C015-Sé e C016-Sé no decorrer do desenvolvimento e implementação do projeto, bem como os temas ainda não debatidos neste Conselho, tais como: número de unidades e sua destinação (vinculadas ao resultado do Cadastro Oficial), HIS e HMP em empreendimentos separados ou mistos, modalidades de políticas habitacionais, projeto das unidades, sistemas de gestão, etc.
- Que a oferta de imóveis para usos não residenciais nos novos empreendimentos localizados na ZEIS seja feita prioritariamente aos atuais ocupantes, sejam eles locatários ou proprietários, conforme procedimentos previstos no edital de licitação da concessão urbanística;
- Que seja recomendada a preservação da parcela do imóvel localizado na esquina das ruas dos Andradas com Aurora, na qual está instalado o “Bar Léo”, uma das atividades indicadas como representativa da memória de região pelos representantes da sociedade civil que

compõem o CGZEIS. Tal edificação tem sua preservação recomendada, sendo admitida a manutenção da edificação existente, desde que mantido o uso atualmente instalado e sendo de interesse comum do proprietário do imóvel e do ocupante do ponto da atividade referida, comunicando-se ao Conselho Gestor da Concessão Urbanística. A manutenção do imóvel deverá ser incorporada ao projeto arquitetônico do futuro empreendimento, de modo que a área construída existente integre o total de área não residencial a ser ofertada neste empreendimento, atendida a legislação vigente.

- Que os imóveis privados a serem edificados nos empreendimentos localizados na ZEIS deverão ter o pavimento térreo destinado à instalação de usos não residenciais, possibilitando a permanência de atividades hoje existentes na área, nos termos da legislação vigente;

II. Sugestões para o Projeto Nova Luz

Considerando as propostas apresentadas pelo Projeto Urbanístico desenvolvido por empresa contratada pelo Poder Público, bem como aquelas apresentadas e debatidas entre os membros deste Conselho Gestor, em relação ao Projeto Nova Luz, este conselho sugere:

- Que o imóvel localizado na Rua Mauá 342 a 360 conforme indicado pela Sociedade Civil, seja excluído da transformação prevista no Projeto Urbanístico Consolidado, por meio da Concessão Urbanística, possibilitando a permanência da edificação existente, a fim de ser reformada e adaptada para Habitação de Interesse Social, incorporada aos programas habitacionais municipais, estaduais e federais;
- Que as intervenções previstas no Projeto Nova Luz sejam iniciadas por imóveis não edificados, vazios ou com reduzido impacto nas atividades econômicas existentes, em especial nos eixos de comércio especializado; e que para a seqüência de intervenções previstas haja oferta prévia de área construída capaz de absorver aos imóveis afetados pela intervenção na fase seguinte desta;
- Que as intervenções previstas no Projeto Nova Luz para as Quadras 065 e 073 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores ocorram na primeira fase de intervenção, e que nelas possam ser instalados Centros Comerciais e de serviços que possam acolher atividades existentes na área da ZEIS 3 C 016 e adjacências;
- Que seja sugerida a preservação dos imóveis nos quais se localizam atividades indicadas, como representativas da memória de região pelos representantes da sociedade civil que compõem o CGZEIS, sendo sugerida a incorporação ao projeto de concessão urbanística a manutenção das edificações na qual se instalam atualmente as referidas atividades e incorporadas aos projetos arquitetônicos a serem elaborados, desde que mantidos os usos atualmente instalados e sendo de interesse comum do proprietário do imóvel e do ocupante do ponto das atividades referidas, comunicada ao Conselho Gestor da Concessão Urbanística. As atividades marcadas no projeto, fora do perímetro da ZEIS – 3 C016 (SÉ), como áreas a demolir e indicadas por este Conselho Gestor a permanecer são:
 - **Casa Aurora:** Rua Aurora 580-588, desde 1962
 - **Casa del Vecchio Ltda:** Rua Aurora 187, desde 1921

- **Contemporânea Instrumentos Musicais:** Rua General Osório 46, desde **1948*** (*data indicada na proposta dos representantes da sociedade civil)
- **Anexo da Padaria Cascatinha:** A Padaria Cascatinha, localizada desde 1953 na Rua General Couto de Magalhães nº 172, está em imóvel tombado, que não será demolido nem sofrerá mudança de uso. Contudo, a Padaria passou por recente reforma e incorporou o imóvel vizinho, que está demarcado para ser demolido. Solicitamos que o projeto Nova Luz considere o atual uso e instalações da Padaria Cascatinha, retirando o anexo da padaria das áreas de transformação.
- Que sejam levantados os equipamentos sociais em atividade dentro do perímetro de projeto para que estes sejam mantidos e incorporados ao projeto, de forma a não desconsiderar equipamentos de importante relevância para o bairro como a Creche Esperança localizada na Rua General Osório, demarcada como área a ser demolida.

III. Sugestões para o Edital

Considerando as propostas apresentadas e debatidas entre os membros deste Conselho Gestor, em relação ao Edital para fins de Concessão Urbanística na Nova Luz, este conselho sugere:

- Que a oferta de imóveis para usos não residenciais nos novos empreendimentos seja feita prioritariamente aos atuais ocupantes, sejam eles locatários ou proprietários, conforme procedimentos previstos no edital de concessão os quais deverão considerar a legislação pertinente;
- Que os imóveis destinados à instalação de usos não residenciais nos novos empreendimentos em ZEIS sejam oferecidos prioritariamente aos atuais ocupantes, sejam eles locatários ou proprietários, conforme procedimentos previstos no edital de concessão os quais deverão considerar a legislação pertinente;
- Que a primeira oferta de imóveis para relocação de atividades econômicas afetadas pela intervenção seja realizada utilizando-se critérios predefinidos para priorização da transferência. Sugerem-se como critérios a serem avaliados: localização em esquinas; testada comercial; tipo de ruas (movimento); área do imóvel; tempo de instalação da atividade no imóvel, etc;
- Que no caso de imóveis destinados à instalação de equipamentos sociais públicos, onde haja atividade econômica existente, seja feita a primeira oferta de imóveis para usos não residenciais nos novos empreendimentos, em pavimentos térreos ou sobrelojas, prioritariamente aos atuais ocupantes, sejam eles locatários ou proprietários, conforme procedimentos previstos no edital da concessão urbanística os quais deverão considerar a legislação pertinente;
- O edital deve apresentar, amarrado ao faseamento das intervenções, a obrigatoriedade da execução das contrapartidas sociais do projeto pelo concessionário conjuntamente ao desenvolvimento dos projetos privados.

IV. Sugestões para Políticas Públicas

Considerando as propostas apresentadas e debatidas entre os membros deste Conselho Gestor, em relação a Políticas Públicas, este conselho sugere:

- Que sejam ofertadas unidades habitacionais destinadas a Habitação de Interesse Social (HIS) fora do perímetro da ZEIS;
- Que sejam ofertadas unidades habitacionais destinadas a Habitação de Interesse Social (HIS) fora do perímetro da ZEIS, em quantidade proporcional aos moradores que pagam aluguel na região e que possuem renda inferior a 6 salários mínimos, conforme resultado do Cadastro em processo de finalização pela Sehab. Estas novas unidades de HIS não estão relacionadas aos imóveis para os quais já houve emissão de DIS, mas se tratam de novas unidades, destinadas à demanda oriunda do Projeto Nova Luz, regulada pela Instrução Normativa (Anexo D.1), que rege o atendimento habitacional do projeto.
- Que os imóveis destinados à instalação de usos residenciais nos novos empreendimentos em ZEIS sejam oferecidos obrigatoriamente ao Poder Público para atendimento habitacional da população local, conforme procedimentos previstos em Instrução Normativa específica (Anexo D.1);
- Que sejam criados programas que priorizem a oferta dos empregos criados nos equipamentos sociais públicos aos moradores da região;
- Que sejam criados convênios com as associações que representam os comerciantes da região, para que seus associados priorizem a contratação de moradores da região;
- Que seja desenvolvido programa de capacitação profissional direcionado à área da construção civil a fim de absorver a mão de obra local nas obras do Projeto Nova Luz, contribuindo para a melhoria de renda da população local, com Inserção na Concessão Urbanística dos termos do PL 2.470/2007 da Câmara Federal, que determina 2% das vagas abertas pelas licitações para a população em situação de rua.
- Que seja desenvolvido programa de capacitação profissional para técnicos de jardinagem, a fim de absorver a mão de obra local no Viveiro de Mudanças a ser criado, conforme indicação da medida mitigadora proposta pelo Relatório de Impacto Ambiental EIA RIMA, contribuindo para a melhoria de renda da população local;
- Criação de Galpão de Reciclagem ou inclusão desta atividade em um dos equipamentos públicos previstos, conforme medida mitigadora

apresentada pelo EIA Rima, para receber demanda advinda das obras do projeto Nova Luz e das atividades existentes na região;

- Criação de programas de capacitação profissional que incentive a inserção socioeconômica e a geração de emprego e renda para os atuais e futuros moradores da ZEIS – 3 C016 (SÉ) e da Nova Luz, que deverão ser realizados preferencialmente nos equipamentos sociais públicos propostos pelo Projeto Nova Luz.
- Que o atendimento a ser realizado por meio dos programas de capacitação profissional priorize, a partir da identificação realizada pelo cadastro: Desempregados; Trabalhadores informais; População de rua; Catadores de materiais recicláveis; Dependentes químicos (após passarem por sistema de tratamento adequado e moradia assistida, em parceria com o Programa Centro Legal).
- Que sejam criados programas para atendimento a demandas de catadores de material reciclado;
- Que sejam criados programas para atendimento à população de rua, conforme Política Nacional para População em Situação de Rua: Decreto no. 7053/2009.
- Que sejam criados programas para atendimento a dependentes químicos;
- Que sejam formuladas políticas públicas de salvaguarda às demais atividades indicadas como representativa da memória de região, apresentadas em pesquisa realizada pelos representantes da sociedade civil que compõem o CGZEIS. As atividades que não estão indicadas para demolição mas que podem ser afetadas indiretamente pelo Projeto Nova Luz, localizadas no perímetro da ZEIS 3, são:
 - **Tabacaria Reis LTDA:** Rua dos Timbiras 125, desde 1915
 - **Casa Carioca:** Rua dos Protestantes 13 - desde 1937
 - **Timbiras Artefatos de Couro Ltda:** Rua dos Andradas 83, desde 1967
 - **Bar Fio de Ouro:** Rua dos Andradas 177, desde 1952
 - **Sapataria Campos Elíseos:** Rua Aurora 493, desde 1934
 - **Padaria Cascatinha:** Rua General Couto de Magalhães 172, desde 1953
 - **Filé do Moraes:** Pç. Julio Mesquita 175, desde 1929
 - **Lanchonete Rio Tinto,** Av. Ipiranga 1165, desde 1960
- Que para as habitações destinadas à população com renda até 3 salários mínimos seja disponibilizada a modalidade de 'locação social' ou

outra política habitacional que coíba a comercialização das habitações e o futuro repasse das mesmas com percentual proporcional ao resultado do Cadastro realizado pela Secretaria Municipal de Habitação.

I.1. Plano de Urbanização - Intervenções

I.1.1. Áreas objeto de transformação

A exigência de destinação de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) do total de área construída computável para Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP, garantindo o mínimo de 40% (quarenta por cento) do total de área construída computável para HIS, incide sobre as edificações a serem demolidas, existentes no perímetro da ZEIS – 3 C016 (SÉ), nos termos da legislação vigente aplicável. As áreas que se enquadram, portanto na definição de ZEIS, tem como referência aquelas indicadas como a renovar pelo Projeto Urbanístico Específico da Nova Luz, segundo critérios aplicáveis a toda a área assim denominada.

Os lotes enquadrados na definição de ZEIS que serão objeto de transformação são os seguintes:

- Na quadra 059 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores, lotes: 0009 a 0014, 0032, 0035 e 0036;
- Na quadra 066 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores, lotes: 0008 a 0011 e 0169;
- Na quadra 067 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores, lotes: 0010 a 0012, 0014, 0016 a 0020, 0023 a 0028, 0031 a 0033, 0045 a 0047, 0049 a 0052 e 0065 a 0068;
- Na quadra 074 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores, lotes: 0011 a 0014 e 0017 a 0021;
- Na quadra 075 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores, lotes: 0004 a 0008, 0019, 0022, 0034 a 0041, 0050 a 0058, 0060, 0066 e 0067;
- Na quadra 076 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores, lotes: 0005 a 0011, 0018, 0025, 0026, 0030 a 0037 e 0096 a 0099;
- Na quadra 082 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores, lotes: 0004, 0005, 0017, 0018, 0020, 0021, 0023 a 0025, 0037, 0038, 0051 e 0052;
- Na quadra 083 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores, lotes: 0001, 0003, 0011, 0014 a 0021, 0028, 0029, 0097 e 0100 a 0107;
- Na quadra 089 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores, lotes: 0004, 0159 e 0276;

O lote 0033 da quadra 059 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores, embora não esteja incluído no perímetro da ZEIS – 3 C016 (SÉ) descrito no Quadro 4C do Livro IX– PRE – SÉ, Anexo à Lei nº 13.885/04, será incorporado aos Empreendimentos de Habitação de Interesse Social e Empreendimentos de Habitação de Mercado Popular propostos para esta quadra, uma vez que o imóvel localizado neste lote foi indicado



como a renovar pelo Projeto Urbanístico Específico da Nova Luz, e encontra-se situado entre dois lotes inseridos no perímetro desta ZEIS – 3 C016 (SÉ).

I.1.2. Setorização e intervenções requeridas

O perímetro da ZEIS – 3 C016 (SÉ), está inserido predominantemente no Setor Triunfo, e parcialmente nos Setores Mauá e Rio Branco do Projeto Urbanístico Específico da Nova Luz.

Considerando as características específicas da região, os Empreendimentos de Habitação de Interesse Social – EHIS e Empreendimentos de Habitação de Mercado Popular – EHMP a serem edificados nas áreas objeto de transformação desta ZEIS deverão ter usos mistos residenciais e não residenciais, nos termos da legislação vigente aplicável.

Estão previstas no perímetro desta ZEIS intervenções relacionadas a:

- Sistema viário existente;
- Implantação de espaços livres de uso público;
- Implantação de equipamentos sociais públicos;
- Intervenções em redes de infraestrutura instalada;
- Implantação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social – EHIS e Empreendimentos de Habitação de Mercado Popular – EHMP, com usos mistos residenciais e não residenciais, nos termos da legislação vigente aplicável.

I.1.3. Sistema viário principal

No perímetro da ZEIS – 3 C016 (SÉ), será mantida a estrutura viária existente.

As intervenções propostas deverão priorizar a circulação de pedestres e de bicicletas:

- Reduzindo o tráfego de passagem;
- Ampliando as larguras das calçadas;
- Implantando calçadas com acessibilidade universal;
- Implantando ciclovias e ciclofaixas;
- Reordenando o mobiliário urbano e as redes de infraestrutura.

É proposta reorganização da circulação viária e correções de traçado dos alinhamentos e cruzamentos entre vias.

As intervenções no sistema viário deverão ser complementadas por medidas de gestão do tráfego por parte da SMT/CET.

I.1.4. Equipamentos Sociais Públicos propostos

As áreas destinadas à implantação de equipamentos sociais públicos de assistência social, cultura, educação, esportes, lazer, recreação e saúde, estão

localizadas prioritariamente nas quadras 067, 075 e 076 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores.

Os equipamentos sociais públicos propostos serão instalados em novas edificações e em imóveis tombados ou em processo de tombamento pelos órgãos de preservação de patrimônio localizados nesta ZEIS 3 C 016 Sé. Os equipamentos sociais públicos a serem instalados em edificações existentes ocuparão os imóveis necessários ao seu adequado funcionamento.

O acesso aos equipamentos sociais públicos localizados na quadra 076 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores deverá ser feito preferencialmente por Espaço Livre de Uso Público a ser implantado nesta quadra.

I.1.5. Espaços Livres de Uso Público propostos

É proposta a criação de espaço livre de uso público localizado na quadra 076 do Setor 008 da Planta Genérica de Valores.

Esta área deverá ser destinada preferencialmente a usos de estar e lazer recreativo, possibilitando ainda a realização de eventos de caráter cultural e social locais.

I.1.6. Infraestrutura

As intervenções relacionadas às redes de infraestrutura de água, esgoto, energia, gás e telecomunicações, deverão ser realizadas progressivamente, minimizando o impacto sobre moradores e atividades existentes, e de forma articulada às demais intervenções realizadas no perímetro denominado Nova Luz.

I.1.7. Caracterização dos empreendimentos propostos

Os Empreendimentos de Habitação de Interesse Social – EHIS e Mercado Popular – EHMP a serem edificados nos imóveis que serão objeto de transformação nesta ZEIS, terão usos mistos residenciais e não residenciais, destinando a estes respectivamente no mínimo 80% e no máximo 20% da área construída total computável, nos termos da legislação vigente aplicável.

Os pavimentos térreos dos EHIS e EHMP a serem edificados nos imóveis que serão objeto de transformação nesta ZEIS deverão ser destinados prioritariamente à instalação de usos não residenciais, possibilitando a permanência de atividades hoje existentes na área, nos termos da legislação vigente aplicável. As áreas destinadas aos usos não residenciais, nos termos da legislação vigente aplicável, deverão ter matrículas distintas daquelas destinadas ao uso residencial.

A oferta de unidades habitacionais (UH) nos novos EHIS e EHMP, a serem edificados, deverá ser otimizada quando da elaboração dos projetos de arquitetura,

considerando as condicionantes existentes, como a legislação de uso do solo e as restrições ligadas à preservação do patrimônio histórico.

Os novos EHIS e EHMP deverão destinar no mínimo 80% do total de unidades produzidas para Habitação de Interesse Social, e no máximo 20% do total de unidades produzidas para Habitação de Mercado Popular.

A volumetria dos empreendimentos privados a serem edificados nos imóveis que serão objeto de transformação nesta ZEIS deverá observar as diretrizes propostas no Projeto Urbanístico Específico da Nova Luz, além da legislação vigente aplicável.

I.1.8. Parâmetros urbanísticos adotados

Os empreendimentos privados a serem edificados nos imóveis que serão objeto de transformação nesta ZEIS farão uso dos parâmetros urbanísticos previstos na Lei 13.885/04 e nos Decretos 44.667/04 e 45.127/04. Aplica-se ainda aos Empreendimentos de Habitação de Interesse Social – EHIS e Mercado Popular – EHMP o incentivo ao uso residencial previsto na Lei 12.349 de 06 de Junho de 1997 – Operação Urbana Centro, além da legislação vigente aplicável.

I.1.9. Situação Fundiária

Os lotes existentes, que serão objeto de transformação nesta ZEIS, deverão ser lembrados. Os Empreendimentos resultantes estão indicados no Quadro D.3. Previamente ao lembramento de lotes, deverão ser observadas as restrições definidas no inciso IX do artigo 140 da Lei 13.885/04, assim como aquelas definidas no artigo 6 do Decreto 45.127/04.

I.1.10. Restrições à ocupação

Os lotes nos quais serão implantados os Empreendimentos de Habitação de Interesse Social deverão observar a área máxima do lote de 10.000 m² (dez mil metros quadrados), conforme definido no inciso IX do artigo 140 da Lei 13.885/04.

Cada Empreendimento de Habitação de Interesse Social a ser edificado nos imóveis que serão objeto de transformação nesta ZEIS deverá observar o número máximo de 300 (trezentas) unidades habitacionais, conforme definido no artigo 6 do Decreto 45.127/04.

Os Empreendimentos de Habitação de Interesse Social e Mercado Popular a serem edificados nos imóveis que serão objeto de transformação nesta ZEIS deverão observar os gabaritos indicados pelo Projeto Urbanístico Específico da Nova Luz, que tem como referência as diretrizes para a construção de novas edificações indicadas em Minuta de Resolução do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico – CONDEPHAAT, que indicam:

- Altura máxima 30m, ao longo das ruas dos Gusmões, Aurora, Vitória, do Triunfo, General Osório, Washington Luís, dos Timbiras, dos Andradas, dos Protestantes, General Couto de Magalhães e Praça Alfredo Issa.

A parcela do imóvel localizado à esquina das ruas dos Andradas com Aurora, no qual se localiza o estabelecimento denominado "Bar Léo", uma das atividades indicadas como representativa da memória de região pelos representantes da sociedade civil que compõem o Conselho Gestor da ZEIS – 3 C016 (SÉ), tem sua preservação recomendada sendo admitida a manutenção da edificação existente, desde que mantido o uso atualmente instalado e sendo de interesse comum do proprietário do imóvel e do ocupante do ponto da atividade referida, comunicando-se ao Conselho Gestor da Concessão Urbanística. A manutenção do imóvel deverá ser incorporada ao projeto arquitetônico do futuro empreendimento, de modo que a área construída existente integre o total de área não residencial a ser ofertada neste empreendimento, atendida a legislação vigente.

I.1.11. Plano de ação social

Os equipamentos sociais públicos a serem instalados nesta ZEIS atenderão, além da população desta ZEIS, à demanda de toda a população do perímetro denominado Nova Luz.

Com relação ao atendimento educacional deverá ser ofertado atendimento para crianças de 0 a 14 anos, com implantação de creche, escola de ensino infantil e escola de ensino fundamental, preferencialmente de período integral. Os equipamentos sociais públicos de educação deverão também oferecer programas para jovens e adultos.

Além das intervenções de caráter físico-territorial serão formuladas, pelo Conselho Gestor desta ZEIS, diretrizes para políticas públicas relacionadas a:

- Criação de programas de capacitação profissional através de parcerias;
- Criação de programas de inclusão profissional através de parcerias;
- Criação de programas para atendimento a população em situação de vulnerabilidade;
- Criação de mecanismos que permitam a permanência da população moradora através de políticas públicas habitacionais.

B. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA

A ZEIS – 3 C016 (SÉ), cujo perímetro de abrangência está descrito no Quadro 4C - Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – Perímetros, do Livro IX – Plano Regional Estratégico da Subprefeitura SÉ – PRE – SÉ, Anexo à Lei nº 13.885/04 é o objeto do presente Plano de Urbanização. Esta ZEIS está inscrita ainda no perímetro denominado Nova Luz, definido no parágrafo único do artigo 1º da Lei 14.918/09.

1. Histórico

A ZEIS – 3 C016 (SÉ) está localizada na região de Santa Ifigênia, cuja origem remonta do século XVI. A região, entretanto, só passou a ter esta denominação quando a capela ali localizada passou a abrigar a irmandade de Santa Ifigênia e Santo Elesbão, em 1795. Com o incremento expressivo de moradores nessa região, em 1809 a igreja foi elevada à condição de Freguesia. Santa Ifigênia passou então a ser a terceira Freguesia da cidade de São Paulo naquela época, além das freguesias do Ó e da Penha.

Com a inauguração da estrada de ferro Santos-Jundiaí, pela *São Paulo Railway Company*, em 1867, que estabeleceu uma comunicação entre o interior do estado (produtor de café) e o porto de Santos, tendo como ponto de parada na cidade de São Paulo a Estação da Luz, a região de Santa Ifigênia e dos Campos Elíseos passou a ter uma nova dinâmica neste cenário econômico, quando a elite cafeeira que passou a frequentar esta região, começou a se instalar, principalmente, no bairro de Campos Elíseos. Em 1875 foi inaugurada também a Estação São Paulo (atual estação Julio Prestes), da Estrada de Ferro Sorocabana - EFS, destinada ao transporte da produção agrícola do interior até São Paulo.

Para exemplificar a importância que essa região tomou após a construção das estradas de ferro, em 1873 foi instituída uma linha de diligências sobre trilhos puxadas por tração animal que vinha do centro histórico, atravessava a ponte do Açu, atual viaduto Santa Ifigênia, e passava pela Rua Alegre, atual Av. Cásper Líbero, em direção à Estação da Luz. Além disso, em 1900 foi inaugurada a primeira linha de bondes elétricos em São Paulo, no trajeto São Bento/ Barra Funda, que passava na Av. São João e Rua do Seminário.

Entre 1910 e 1920, com o apogeu do café, o início da industrialização e entrada dos imigrantes europeus e asiáticos no mercado de trabalho, o setor comercial e de serviços da região se diversificou e se fortaleceu, porém, nos anos seguintes com o declínio da produção de café a partir de 1930 e com os tumultos e a instabilidade política causados pelas revoluções de 1924, 30 e 32, a região passou a sofrer um processo de esvaziamento habitacional progressivo, agravado nas décadas seguintes pelo crescimento urbano com base na expansão significativa da área urbanizada em curto de espaço de tempo. Nas últimas décadas do século passado, ocorreu ainda a

intensificação de atividades comerciais nesta região, com a formação de um polo de comércio especializado a partir da Rua Santa Ifigênia.

Em 1997, esta região passa a estar inserida no perímetro da Operação Urbana Centro, conforme definido no Parágrafo Único do art. 1º da Lei nº 12.349, de 06 de Junho de 1997.

O Plano Diretor Estratégico de 2002 e posteriormente o Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Sé, em 2004, definiram o perímetro desta Zona Especial de Interesse Social, além das demais zonas de uso lindeiras.

A Concessão Urbanística, instrumento previsto no Plano Diretor Estratégico – Lei 13.430/02, teve sua aplicação regulamentada pela Lei 14.917 de 7 de maio de 2009. A Lei 14.918 de 7 de maio de 2009 autoriza a aplicação deste instrumento na área denominada Nova Luz. A ZEIS – 3 C016 (SÉ) está integralmente inserida neste perímetro.

Para fins de subsidiar a aplicação da Concessão Urbanística na área da Nova Luz foram desenvolvidos um Projeto Urbanístico Específico e Estudos Complementares, sob coordenação da SMDU, dentre os quais, foi elaborada proposta de Plano de Urbanização para esta ZEIS, de forma integrada ao Projeto Urbanístico Específico da Nova Luz e aos Estudos Ambientais (EIA-RIMA) e de Viabilidade Econômica, que servem de subsídio a este Plano.

2. Morfologia

No contexto geológico regional o polígono da ZEIS – 3 C016 (SÉ) está compreendido na Bacia de São Paulo, onde a rede de drenagem atual flui para o Rio Tietê.

A parte central da cidade de São Paulo, onde se localiza esta ZEIS – 3 C016 (SÉ), está sobre litologia sedimentar datada do Terciário, composta por argilas da Formação São Paulo, caracterizadas por condições geotécnicas favoráveis e argilas compactadas. Nessa área podem ser observadas ocorrências de rochas do embasamento cristalino e sedimentos quaternários, como os aluviões depositados ao longo das calhas fluviais. Em meio a essas argilas são encontradas rochas e sedimentos de origem quaternária, de formação mais recente, que constituem os aluviões encontrados geralmente ao longo dos rios e córregos.

Esta área faz parte do Planalto Paulistano, e localiza-se entre as Colinas Suaves e os Terraços Fluviais Enxutos, com altitudes próximas a 750m. Apresenta topografia plana, porém livre de episódios de enchentes. As chuvas que ocorrem, sobretudo entre os meses de dezembro e março, têm escoado com certa facilidade pela drenagem pluvial.

3. Localização, extensão e características da ocupação

A ZEIS – 3 C016 (SÉ) está localizada no distrito República, região central da cidade, pertencente a Subprefeitura da Sé e tem o seguinte perímetro, descrito no Quadro 4C do Livro IX– PRE – SÉ, Anexo à Lei nº 13.885/04:

“Inicia-se na confluência da Rua dos Andradas com Rua General Osório, Rua General Osório, Rua do Triunfo, Rua dos Gusmões, Rua dos Protestantes, Rua Vitória, Rua do Triunfo, Rua General Couto de Magalhães, Rua dos Timbiras, Rua dos Andradas, do ponto 1 ao ponto 2 incorpora ao perímetro os lotes 232 à 263, 41, 40, 39, 38 e 9 da quadra 94 do setor 8 da Planta Genérica de Valores, do ponto 3 ao ponto 4 incorpora ao perímetro os lotes 159, 160 à 169, 183 à 203, 27, 28, 29, 30, 31, 33 à 158, 2, 3, 4, 5, 6, 7 da quadra 89 do setor 8 da Planta Genérica de Valores, do ponto 5 ao ponto 6 incorpora ao perímetro os lotes 4, 5, 38, 37, 46, 45, 17, 18, 52, 51, 20, 21, 22, 23, 24 e 25 da quadra 82 do setor 8 da Planta Genérica de Valores, do ponto 7 ao ponto 8 incorpora ao perímetro os lotes 33, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 à 112, 81, 82, 24, 25, 37 à 79, 36 da quadra 74 do setor 8 da Planta Genérica de Valores, do ponto 9 ao ponto 10 incorpora ao perímetro os lotes 56, 169, 60, 61, 118 à 166, 62 à 98, 99, 100 à 104, 4, 105, 8, 9, 10 e 11 da quadra 66 do setor 8 da Planta Genérica de Valores, do ponto 11 ao ponto 12 incorpora ao perímetro os lotes 32, 34, 35, 36, 9, 10, 11, 12, 13, 14 da quadra 59 do setor 8 da Planta Genérica de Valores, Rua dos Andradas até o ponto inicial.”

Esta região possui privilegiada acessibilidade em relação a redes de infraestrutura viária e de transportes de importância metropolitana. Em seu entorno destaca-se a existência de relevantes equipamentos de cultura e lazer, como a Pinacoteca, a Sala São Paulo – Complexo Cultural Júlio Prestes, o Museu da Língua Portuguesa, Escola de Música do Estado de São Paulo – Tom Jobim, Parque da Luz, Largo do Arouche, Praça Princesa Isabel e Praça da República, entre outros. Além disso, a área está parcialmente inserida no polo de comércio especializado da Rua Santa Ifigênia (comércio de eletroeletrônicos) e próxima a outros polos de comércio especializado como o da Rua General Osório (comércio de motocicletas e motopeças) e o do Bom Retiro (vestuário) entre outros.

A área possui traçado urbano implantado em malha ortogonal. O parcelamento existente é bastante fragmentado, com presença de lotes de dimensões reduzidas e intensa ocupação do pavimento térreo, com diversas edificações ocupando o alinhamento frontal.

Nesta ZEIS – 3 C016 (SÉ) estão localizados 19 imóveis tombados ou em processo de tombamento pelos órgãos de preservação de patrimônio, identificados no Quadro D.2 anexo.

4. Sistema Viário e de Transportes

A ZEIS – 3 C016 (SÉ) localiza-se próxima aos grandes corredores de ligação da cidade, Norte-Sul e Leste-Oeste, e a vias que integram o Sistema Viário Estrutural da cidade de São Paulo, como as avenidas Ipiranga, São João, Duque de Caxias, Rio Branco e Rua Mauá. As vias pertencentes ao perímetro desta ZEIS, como as ruas Vitória, Aurora, do Triunfo, dos Gusmões, dos Timbiras, dos Protestantes, General Osório, são classificadas como coletoras, segundo a Lei 13.885/04.

Devido à característica da área, que possui topografia plana, são favorecidos os deslocamentos a pé ou de bicicleta, principalmente para viagens de curta distância. A concentração de pedestres e ciclistas se dá junto a vias atendidas pelo transporte público ou de acesso às estações de metrô, além das áreas de atração comercial e de serviços como a Rua Santa Ifigênia e o “Poupa Tempo” localizado na Praça Alfredo Issa.

O sistema de transporte coletivo pelo modo ônibus oferece grande variedade de linhas na região. No entorno imediato está localizado o terminal de ônibus Princesa Isabel, que faz uso da estrutura do corredor da Avenida Rio Branco, e no entorno próximo como a Praça do Correio e o Largo do Paissandu, localizam-se ainda outros terminais de ônibus da região central.

A região tem ainda amplo acesso ao sistema de transporte público sobre trilhos, através:

- Das linhas da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos) que passam pela Estação da Luz: Linha 07 Rubi, Linha 10 Turquesa, Linha 11 Coral;
- Da linha 8 da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos) que passa pela Estação Julio Prestes;
- Das linhas 1 – Azul (Estação da Luz), 3 – Vermelha (Estações República e Santa Cecília) e 4 – Amarela (Estações Luz e República) do Metrô (Companhia do Metropolitano de São Paulo).

Cabe destacar que a Estação da Luz se configura como importante ponto de integração entre os modos metrô e trem.

5. Redes de Infraestrutura

5.1. Abastecimento de Água

Os serviços de captação, tratamento, armazenamento e distribuição de água no município de São Paulo são realizados pela SABESP. Todos os domicílios desta ZEIS são atendidos por rede de distribuição de água da SABESP.

5.2. Esgotamento Sanitário

A coleta e o tratamento de esgoto no município são também realizados pela SABESP. Conforme dados da concessionária todos os domicílios desta ZEIS são atendidos pelo sistema da SABESP.

5.3. Energia

A distribuição de energia elétrica no município de São Paulo é realizada pela empresa AES Eletropaulo. Todos os domicílios desta ZEIS são servidos pela rede de energia elétrica.

A rede já se encontra enterrada nas principais ruas e avenidas, de modo que interrupções no serviço de distribuição de energia são muito raras, uma vez que este tipo de rede é praticamente imune a quedas de árvores, ventos e chuvas.

6. Caracterização Social

Segundo cadastro realizado em 2011, pela Secretaria Municipal de Habitação, a área possui 286 imóveis (Unidades Habitacionais) de uso residencial ocupados e apenas 44 vazios, com a seguinte caracterização:

6.1. Caracterização das residências

A análise do tempo de residência no bairro mostra grande rotatividade das famílias residentes na área, dado que 114 delas residem, no máximo, há dois anos, embora 52 famílias declarem morar nesta área há mais de 10 anos.

Nos 258 imóveis cadastrados residem 612 pessoas. Destas famílias cadastradas, 124 residem em domicílios do tipo "studio", 88 em imóveis de um dormitório, 42 em imóveis de 2 dormitórios e somente 4 famílias moram em imóveis maiores.

Em relação ao regime de ocupação das unidades residenciais, a maioria é alugada (186), e 53 são imóveis próprios. O valor médio de aluguel cobrado é de R\$ 537,60.

Considerando-se o custo da moradia com condomínio, observou-se que 167 famílias têm custo com taxas condominiais, cujo valor médio cobrado é de R\$ 248,88.

6.2. Caracterização das famílias

É predominante a presença de famílias unipessoais entre as cadastradas. 105 das famílias são compostas somente de uma pessoa e outras 55 por duas pessoas. 51 com três pessoas e 40 com 4 a 6 pessoas. Apenas 7 famílias são compostas por mais de 6 pessoas.

A renda média *per capita* das famílias cadastradas é de R\$1.108,30, mais de 2 salários mínimos por pessoa na família e apenas oito das famílias cadastradas tem renda *per capita* inferior a meio salário mínimo. 31 famílias tem renda entre três e seis salários mínimos e 7 famílias possuem renda acima de seis salários mínimos.

Apenas 4 famílias se declararam beneficiárias de programas governamentais de transferência de renda, ou seja, do Programa Bolsa Família e do Programa Renda Mínima, o que é compatível com a renda familiar média *per capita* observada na área de estudo.

6.3. Caracterização dos moradores

A distribuição da população por sexo mostra, dentre os moradores, maior participação de homens (332) em relação às mulheres (280 pessoas).

A composição desta população, por grupos de idade, revela grande participação de moradores em idade ativa principalmente entre 20 e 29 anos de idade (146 pessoas). Crianças de 0 a 9 anos (78) representam apenas 13% da população, e a participação de idosos de 60 anos ou mais é baixa (46 pessoas).

Foram identificadas ainda, 27 pessoas portadoras de deficiência, cuja maior incidência é de deficiência física.

Na análise do grau de escolaridade, considerando-se a população de 15 anos ou mais, 131 pessoas tem Ensino Fundamental incompleto, 53 tem Ensino Fundamental completo, 49 tem Ensino Médio incompleto, 178 tem Médio completo, 34 tem Ensino Superior incompleto e 39 tem Ensino Superior completo, e é insignificante a presença de pessoas analfabetas, visto que somente 18 nunca estudaram ou não sabem ler e escrever. Considerando a população com menos de 18 anos, parcela importante (92 pessoas) frequenta escola e quase a totalidade das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos (49 pessoas) é estudante.

Os dados relativos à situação de estudo e trabalho da população residente de 10 a 24 anos revelam ainda que 67 pessoas só trabalham, 51 só estudam, 18 não estudam nem trabalham e 4 estudam e trabalham.

A maioria da população com 14 anos ou mais está ocupada no mercado de trabalho (385 pessoas) e apenas 13 encontram-se desocupadas, a procura de trabalho.

Quanto ao tipo de vínculo empregatício: 184 pessoas trabalham como autônomas; 111 são trabalhadores assalariados, sendo 135 do setor privado com carteira, 21 do setor privado sem carteira e 9 do setor público; 15 são empregadores; 6 são empregados domésticos; e 11 estão em outra situação.

O rendimento médio dos ocupados, por sexo, é de R\$ 1.336,62 para os homens e de R\$ 993,44 para as mulheres.

7. Situação Fundiária

Trata-se de área de urbanização consolidada, na qual predominam imóveis de propriedade privada, com presença de imóveis adquiridos pelo Poder Público para instalação de equipamentos sociais públicos como a ETEC/ FATEC atualmente em construção na quadra 090 do setor 008 da Planta Genérica de Valores, bem como imóveis destinados à instalação de Habitação de Interesse Social nas quadras 067 e 075 do setor 008 da Planta Genérica de Valores.

8. Áreas objeto de transformação



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**

A exigência de destinação de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) do total de área construída computável para Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP, garantindo o mínimo de 40% (quarenta por cento) do total de área construída computável para HIS, incide sobre as edificações a serem demolidas, existentes no perímetro da ZEIS – 3 C016 (SÉ), nos termos da legislação vigente aplicável. As áreas que se enquadram, portanto na definição de ZEIS, tem como referência aquelas indicadas como a renovar pelo Projeto Urbanístico Específico da Nova Luz, segundo critérios aplicáveis a toda a área assim denominada.

C. Diretrizes para o Plano de Urbanização de ZEIS aprovadas pelo Conselho Gestor da ZEIS 3 C016 (SÉ)

Os membros da sociedade civil do Conselho Gestor elaboraram uma série de diretrizes, trabalhadas a partir da apresentação aos conselheiros do conjunto de diretrizes específicas elaboradas pela equipe contratada de projeto. Após exaustivas discussões do Conselho Gestor, em 27 de julho de 2011, houve um consenso, resultando nas diretrizes aprovadas e utilizadas na elaboração do Plano ora aprovado, complementadas em 10 de Agosto de 2011. As diretrizes são as seguintes:

1. Finalizar, revisar ou refazer o CADASTRO de todos os moradores e comerciantes presentes na área do perímetro do projeto Nova Luz, sejam estes inquilinos ou proprietários, a partir dos seguintes critérios:

- a. Fornecer protocolo de cadastramento ao cadastrado;
- b. Identificar com o cadastro todos os perfis de famílias e moradores visando o atendimento habitacional futuro: como famílias ou indivíduos que dividem a mesma habitação e necessitarão de casas separadas;
- c. Garantir a totalidade do cadastramento através de conferências com documentos como contas de água, luz e IPTU;
- d. Adequação da ficha de cadastro de HABI a realidade de estabelecimentos comerciais e pessoas em situação de rua;
- e. Esclarecimentos gerais a comunidade da necessidade do cadastramento.

Obs: Somente com a divulgação dos dados do cadastramento o Conselho Gestor estará apto a analisar a fundo cada uma das diretrizes estabelecidas a seguir.

2. Promover a articulação entre as intervenções nas ZEIS, de modo que a diversidade funcional e social possa representar o equilíbrio que se busca para fazer um bairro de qualidade com sustentabilidade social:

- a. Articular os elementos de interesse do entorno das ZEIS e da Nova Luz com o interior da área;
- b. Integrar as habitações existentes e propostas com os equipamentos públicos a serem propostos para a área.

3. Priorizar, no faseamento, a produção de habitação de interesse social sobre as demais intervenções e iniciar o processo de transformação principalmente sobre as áreas vazias e subutilizadas.

4. Definição das áreas e imóveis que serão objeto de concessão e do programa de intervenções previstas, indicando aquelas essenciais ao desenvolvimento do PUZEIS:

- a. Revisão dos critérios para definição dos imóveis a renovar e a permanecer, definidos pelo Projeto Urbanístico Específico, observadas a legislação pertinente, a fim de não considerar apenas elementos construtivos, mas também a atividade produtiva existente e usos que representam a memória do bairro e da região;

- b. Definição do programa de atividades para as áreas indicadas como áreas a renovar pelo Projeto Urbanístico Específico, a partir da revisão dos critérios de intervenção redefinidos pelo Conselho Gestor.
5. Análise do PUZEIS e a aplicação dos critérios de intervenção quadra a quadra.
6. Reaproveitamento do máximo da estrutura existente, quando possível, para diminuir os impactos oriundos do remodelamento urbanístico.
7. Definição do número de unidades habitacionais por tipo de empreendimento:
 - a. Indicar para os imóveis a renovar, conforme critérios redefinidos no item anterior, o lote resultante e os empreendimentos propostos;
 - b. Realizar estudo volumétrico que permita quantificar a área construída em cada novo empreendimento;
 - c. Considerar o uso misto, nos termos previstos em lei, para os novos empreendimentos, priorizando a manutenção do ponto comercial existente nos terrenos dos edifícios, e possibilitando a criação de sobrelojas para a instalação de pontos comerciais e de serviços que venham contribuir para a geração de renda dos moradores, respeitando a legislação aplicável.
8. Criação de instrumentos que possam garantir a atuação sobre o parque edificado como uma atividade diferenciada:
 - a. Avaliar mecanismos que indiquem o público alvo das habitações de HIS e HMP, atendidas as exigências previstas em lei;
9. Criação de instrumentos que garantam a permanência da população residente na área de intervenção do Projeto Nova Luz, conforme prioridade a seguir:
 - a. Moradores de habitações demolidas na área da ZEIS;
 - b. Moradores de habitações demolidas no restante do perímetro do projeto Nova Luz;
 - c. Moradores de habitações a mudar de uso no perímetro do projeto Nova Luz;
 - d. Inquilinos de imóveis que venham sofrer com o processo de valorização e não possam mais arcar com os altos aluguéis.
10. Criação de instrumentos que coíbam a mercantilização das habitações sociais produzidas na ZEIS, a fim de que, com o futuro processo de valorização imobiliária da região, o subsídio destinado à população de baixa renda não seja encaminhado para a classe média, através da venda das habitações.
11. Criação de instrumentos que garantam a realocação do morador de sua habitação atual apenas quando a habitação definitiva estiver pronta, sem ter que se dirigir a habitações provisórias, priorizando a produção de habitação de interesse social sobre as demais intervenções e iniciar o processo de transformação principalmente sobre as áreas vazias e subutilizadas.
12. Criação de instrumentos que garantam a permanência dos comerciantes e prestadores de serviço nos terrenos dos novos empreendimentos, em caso de terem os seus estabelecimentos demolidos e/ou transformados, conforme legislação aplicável.

13. Criação de instrumentos de garantias econômicas, financeiras e securitárias aos proprietários, empresários e locatários, em caso de desapropriações e/ou acordos pelas permutas em área, através de bancos e seguradoras com emissão de apólices de garantia a todos, sem exceção, conforme legislação aplicável.

14. No caso de desapropriação do imóvel, criação de instrumentos que garantam o envio de avisos por escrito via ofício com o número cadastral do IPTU a todos os proprietários e locatários, com antecedência mínima de 24 meses do início de cada fase.

15. Criação de instrumentos que garantam aos proprietários de imóveis comerciais e residenciais, em caso de desapropriação, a indenização pelo justo valor de mercado imobiliário e não somente pelo valor venal, pago em moeda nacional e 100% no ato, conforme legislação pertinente.

16. Criação de instrumentos que garantam aos locatários de imóveis comerciais, em caso de desapropriação do imóvel locado, a indenização pelo seu fundo de comércio, pelo justo valor de mercado, conforme legislação pertinente, considerando como valor:

- a. A sua clientela;
- b. Tempo de início das atividades;
- c. O faturamento mensal e evolutivo;
- d. O tempo de contrato e periodicidade do seu término;
- e. A sua projeção de lucros líquidos dentro de período estimado;
- f. Contrato de sua locação 'apurável e realizável cessante'.

17. Criação de instrumentos que garantam que todas as obras, sem exceção, não venham a ser interrompidas por ordem de qualquer natureza, estando sujeitas a multas contratuais e apólices securitárias. Bem como, que as demolições só sejam iniciadas quando houver a previsão de início das obras, a fim de cumprir a função social da propriedade e não ampliar as áreas vazias do bairro.

18. Identificação dos imóveis de interesse de preservação que devam ser restaurados e também os imóveis que devam ser objeto de intervenção de forma a recuperar as fachadas ou as características relevantes, identificando ainda as visuais a serem preservadas e/ou valorizadas:

- a. Identificar imóveis preservados pelos órgãos de patrimônio a recuperar
- b. Identificar imóveis a preservar que não estejam protegidos pelos órgãos de patrimônio, mas que possuam características singulares, não se levando em conta apenas as características arquitetônicas, mas sobretudo usos e funções que sejam significativas para a história e para a memória do bairro, ou seja, que sejam identificados imóveis que representem o Patrimônio Imaterial na área do projeto Nova Luz.

19. Definição de critérios, conforme legislação aplicável, de incentivo, isenção e financiamento para a recuperação das edificações a permanecer, tombadas ou não pelo patrimônio histórico, com apoio à reforma através de assessorias técnicas e micro-crédito e capacitação dos profissionais envolvidos.

20. Caracterização da tipologia da unidade habitacional por perfil de morador, garantindo o atendimento para todas as famílias residentes e desalojadas pelas intervenções do projeto Nova Luz, conforme prioridade apresentada:

a. Propor tipologias de unidade habitacional, compatíveis com o perfil de composição e renda familiar dos futuros moradores.

21. A composição familiar e a renda do morador a ocupar as habitações em ZEIS devem ser identificadas no cadastro, devendo ser considerados os perfis que fogem ao padrão familiar tradicional (pais e filhos), considerando também:

a. Casais sem filhos;

b. Solteiros;

c. Famílias unipessoais (pessoa só);

d. Famílias ampliadas (compostas por membros com graus variados de parentesco: genro, nora, cunhado, etc);

e. Famílias chefiadas por membros sem cônjuges.

22. Caracterização dos usos pretendidos para os imóveis que serão objetos de concessão, inclusive empreendimentos específicos, com estimativas de novos empregos a serem alcançados por meio da intervenção:

a. Caracterizar os usos não residenciais pretendidos para os novos empreendimentos;

b. Considerar a geração de empregos na proposta de novos empreendimentos.

23. Priorizar a geração de emprego e qualificação profissional para a população local, a partir da definição de instrumentos que garantam este atendimento, priorizando, a partir da identificação do cadastro:

a. Desempregados;

b. Trabalhadores informais;

c. População de rua;

d. Catadores de materiais recicláveis;

e. Dependentes químicos (após passarem por sistema de tratamento adequado e moradia assistida, em parceria com o Programa Centro Legal).

24. Desenvolver programas de habitações coletivas para a população de rua, revertendo-se o fechamento dos albergues na área central de São Paulo.

25. Caracterização dos espaços públicos e privados de uso coletivo e definição de espaços e elementos referenciais / qualidade dos espaços públicos:

a. Caracterizar as intervenções propostas para espaços públicos existentes;

b. Caracterizar os espaços públicos propostos;

c. Caracterizar os espaços privados de uso coletivo propostos.

26. Definir planejamento para os problemas mais graves encontrados na área do Projeto Nova Luz, como a precariedade da coleta de lixo, sistema de drenagem, iluminação pública, segurança e acessibilidade universal.

27. Implantação de programas de acessibilidade da população local aos bens de Lazer e Cultura, que hoje apresentam usos elitizados e, mesmo quando gratuitos, são intimidadores a população de menor renda.

28. Analisar o Plano de Mobilidade proposto para região, a fim de minimizar os impactos causados pelos grandes equipamentos propostos, a medida que o pedestre e o espaço público seja prioritário à circulação de carros, mas que estes tenham alternativas de estacionamento e circulação, sem entrar em conflito com os outros usos.

29. Garantir a permanência das características do bairro, para que não haja alterações nas nomenclaturas que representam a identidade do bairro, como nomes das ruas, avenidas e edifícios, ou alterações na caracterização do comércio local, bem como o nome bairro "Santa Ifigênia".

30. Promoção da inserção socioeconômica da população a ser atendida nos empreendimentos de interesse social (HIS e HMP):

a. Sugerir mecanismos para inserção socioeconômica dos atuais e futuros moradores da ZEIS e da Nova Luz, como por exemplo, o uso dos térreos e sobrelomas dos edifícios para a geração de emprego e renda e programas de capacitação profissional.

b. Promover o Desenvolvimento Humano da população local através de atividades culturais e de capacitação.

31. Desenvolver um sistema de acompanhamento social pós-ocupação e educação popular, sobretudo para a população de menor renda, através de gestão compartilhada entre poder público e movimentos de moradia, a fim de garantir a sua adaptabilidade à nova habitação, à convivência em condomínio e à emancipação econômica.

32. Desenvolvimento de políticas habitacionais alternativas à modalidade da casa própria, (como a Locação Social) para a população de 0 a 3 s. m., que é a maioria na área e que não consegue arcar com o sistema de financiamento formal.

33. Caracterização dos equipamentos públicos necessários ao atendimento da população a ser instalada (âncora), priorizando as necessidades sociais da população local mais fragilizada, como os usuários de drogas, a população de rua e os trabalhadores informais:

a. Estimar os equipamentos públicos necessários para atendimento da população local, considerando o cenário futuro.

34. Definição de modelo de gestão do PUZEIS, que deve ser participativo e com a inclusão da população residente:

a. Promover o acompanhamento da implementação do Plano de Urbanização da ZEIS através de seu Conselho Gestor.

35. Estabelecimento de um escritório local para a gestão da ZEIS na Nova Luz, onde se concentram informações e interface da Prefeitura com a população:

a. Com disponibilização do projeto urbanístico e social detalhado;

b. Com disponibilização das diversas legislações e documentos ligados ao projeto (jurídicos, urbanísticos, sociais, orçamentários, entre outros);

c. Articulador das diversas políticas sociais na área (agentes de saúde, programas de geração de renda, de formação profissional, de atenção a idosos e crianças e jovens vulneráveis, entre outros), desenvolvidas tanto pelo poder público quanto pelas organizações sociais locais;

36. Que a gestão do projeto Nova Luz, em debate com este Conselho Gestor, inicie DE IMEDIATO um trabalho paralelo ao desenvolvimento do 'Projeto' para: promover a aceleração da qualidade de vida da população local e melhoria dos serviços públicos da região, como saúde pública, segurança, coleta de lixo, drenagem, iluminação, entre outros, à medida que a qualidade de vida na região está cada vez pior, dificultando a vida cotidiana dos seus moradores e trabalhadores.

37. O projeto Nova Luz, com horizonte de 20 anos de implantação, pode começar a ser implantado desde já, com a melhoria dos serviços básicos que são de responsabilidade direta do poder público.

D. Anexos

Integram o presente Plano de Urbanização da ZEIS – 3 C016 (SÉ), os seguintes Quadros e Mapas:

Quadro D.1 – Instrução Normativa

Quadro D.2 – Imóveis tombados ou em processo de tombamento pelos órgãos de preservação de patrimônio, localizados na ZEIS – 3 C016 (SÉ)

Quadro D.3 – Novos empreendimentos propostos, localizados na ZEIS – 3 C016 (SÉ)

Mapa 01 – Área Objeto de Transformação

Mapa 02 – Situação Fundiária Existente

Mapa 03 – Uso do Solo Existente

Mapa 04 – Topografia e hidrografia

Mapa 05 – Imóveis tombados ou em processo de tombamento pelos órgãos de preservação

Mapa 06 – Habitações afetadas

Mapa 07 – Equipamento Social Público Existente

Mapa 08 – Uso do solo Proposto - Térreos

Mapa 09 – Uso do solo Proposto – Pavimentos tipo

Mapa 10 – Empreendimentos propostos

Mapa 11 – Lotes a Transformar na ZEIS – 3 C016 (SÉ)

Quadro D.1

Instrução Normativa Para Atendimento Habitacional Definitivo (Minuta)

O atendimento, *por meio da política habitacional definida pela SEHAB, em acordo com os termos estabelecidos no Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 (Sé)*, da população proprietária e/ou residente no imóvel cadastrado pela SEHAB a partir de setembro de 2011 se dará conforme a seguinte ordem de prioridade:

1. Famílias residentes nos imóveis que serão demolidos ou mudarão de uso, obedecendo à sequência do cronograma de obras dentro do perímetro da Nova Luz;
2. Locatários de imóveis localizados no perímetro da Nova Luz indiretamente afetados pelo incremento do valor do aluguel, preferencialmente:
 - a. Famílias com renda de 01 a 03 salários mínimos;
 - b. Famílias monoparentais com filhos até 14 anos;
 - c. Idosos chefes de família;
 - d. Famílias com um ou mais integrantes com deficiência.
3. Ocupantes de prédios sem destinação de uso pelo proprietário, ocupado antes do dia 28 de setembro de 2011 (data da realização de Audiência Pública do Projeto Nova Luz).
4. Trabalhadores das empresas localizadas dentro do perímetro (se ele estiver trabalhando no momento da intervenção).
5. Se houver disponibilidade, os locatários ocupantes de imóveis no momento da intervenção que não tenha sido cadastrado.

Quadro D.2				
Imóveis tombados ou em processo de tombamento pelos órgãos de preservação de patrimônio, localizados na ZEIS – 3 C016 (SÉ)				
	ENDEREÇO	SETOR	QUADRA	LOTE
1	TRIUNFO, Rua do, 285, 289	008	067	0010
2	TRIUNFO, Rua do, 293	008	067	0011
3	TRIUNFO, Rua do, 301, 305	008	067	0012
4	TRIUNFO, Rua do, 307, 309 com OSÓRIO, Rua GENERAL, 21	008	067	0013
5	OSÓRIO, Rua GENERAL, 25, 31, 35	008	067	0014
6	OSÓRIO, Rua GENERAL, 49, 51, 53	008	067	0016
7	GUSMÕES, Rua dos, 214, 218	008	067	0065
8	GUSMÕES, Rua dos, 208, 210	008	067	0066
9	GUSMÕES, Rua dos, 202, 206	008	067	0067
10	TRIUNFO, Rua do, 229, 233, 247, 253, 259, 265, 271, 277	008	067	0068
11	TRIUNFO, Rua do, 137, 137-A	008	075	0017
12	TRIUNFO, Rua do, 145, 147, 153	008	075	0018
13	GUSMÕES, Rua dos, 219, 221, 229, 231	008	075	0034
14	GUSMÕES, Rua dos, 129, 131	008	076	0019
15	GUSMÕES, Rua dos, 135, 139, 147 com TRIUNFO, Rua do, 192, 194	008	076	0020
16	TRIUNFO, Rua do, 166	008	076	0024
17	VITÓRIA, Rua, 223	008	082	0022
18	AURORA, Rua, 22, 28	008	083	0004
19	TRIUNFO, Rua do, 285, 289	008	067	0010



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**

Quadro D.3 (Folha 1 / 3)				
Novos empreendimentos propostos localizados na ZEIS – 3 C016 (SÉ)				
Setor	Quadra	Lote	Empreendimento	Área Terreno Total (m²)
008	059	0009	59.1	2.690
		0010		
		0011		
		0012		
		0013		
		0014		
		0032		
		0033		
		0035		
0036				
008	066	0008	66.1	902
		0009		
		0010		
		0011		
0169	66.2	758		
008	067	0023	67.1	3.074
		0024		
		0025		
		0026		
		0027		
		0028		
		0031		
		0032		
		0033		
		0045		
		0017		
		0018		
		0019		
		0020		
0046				
0047				
008	074	0017	74.1	1.965
		0018		
		0019		
		0020		
		0021		
		0011		
		0012		
		0013		
0014				



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**

Quadro D.3 (Folha 1 / 3)				
Novos empreendimentos propostos localizados na ZEIS – 3 C016 (SÉ)				
Setor	Quadra	Lote	Empreendimento	Área Terreno Total (m ²)
008	059	0009	59.1	2.690
		0010		
		0011		
		0012		
		0013		
		0014		
		0032		
		0033		
		0035		
		0036		
008	066	0008	66.1	902
		0009		
		0010		
		0011		
0169	66.2	758		
008	067	0023	67.1	3.074
		0024		
		0025		
		0026		
		0027		
		0028		
		0031		
		0032		
		0033		
		0045		
		0017		
		0018		
		0019		
		0020		
0046				
0047				
008	074	0017	74.1	1.965
		0018		
		0019		
		0020		
		0021		
		0011		
		0012		
		0013		
0014				

Quadro D.3 (Folha 2 / 3) Novos empreendimentos propostos localizados na ZEIS – 3 C016 (SÉ)				
Setor	Quadra	Lote	Empreendimento	Área Terreno Total (m ²)
008	075	0019	75.1	669
		0022		
		0060		
		0004	75.2	4238
		0005		
		0006		
		0007		
		0008		
		0035		
		0036		
		0037		
		0038		
		0039		
		0040		
		0041		
		0050		
		0051		
		0052		
		0053		
		0054		
0055				
0056				
0057				
0058				
0066 a 0067				
008	082	0017	82.1	1.094
		0018		
		0020		
		0021		
		0051		
		0052		
		0004	82.2	2.817
		0005		
		0037		
		0038		
		0023		
		0024		
		0025		

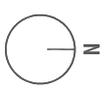
Quadro D.3 (Folha 3 / 3)				
Novos empreendimentos propostos localizados na ZEIS – 3 C016 (SÉ)				
Setor	Quadra	Lote	Empreendimento	Área Terreno Total (m²)
008	083	0001	83.1	3349
		0028		
		0100		
		0101		
		0029		
		0016	83.2	2239
		0017		
		0018		
		0019		
		0020		
		0021		
		0011		
		0014		
		0015		
		0102		
		0103		
		0104		
		0105		
		0106		
		0107		
0097	83.2	479		
0003	83.3	1.019		
008	089	0004	89.1	1.399
		0276		
		0159		



LEGENDA

-  Perímetro ZEIS 3 C016 (SE)
-  Número da Quadra conforme Planta Genérica de Valores

 Imóveis tombados ou em processo de tombamento



Plano de Urbanização da ZEIS 3 C016 (SE)

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

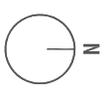
Imóveis Tombados ou em Processo de Tombamento pelos órgãos de preservação de patrimônio

Escala 1:2000



- LEGENDA**
-  Perímetro ZEIS 3 C016 (SE)
 -  Número da Quadra conforme Planta Genérica de Valores

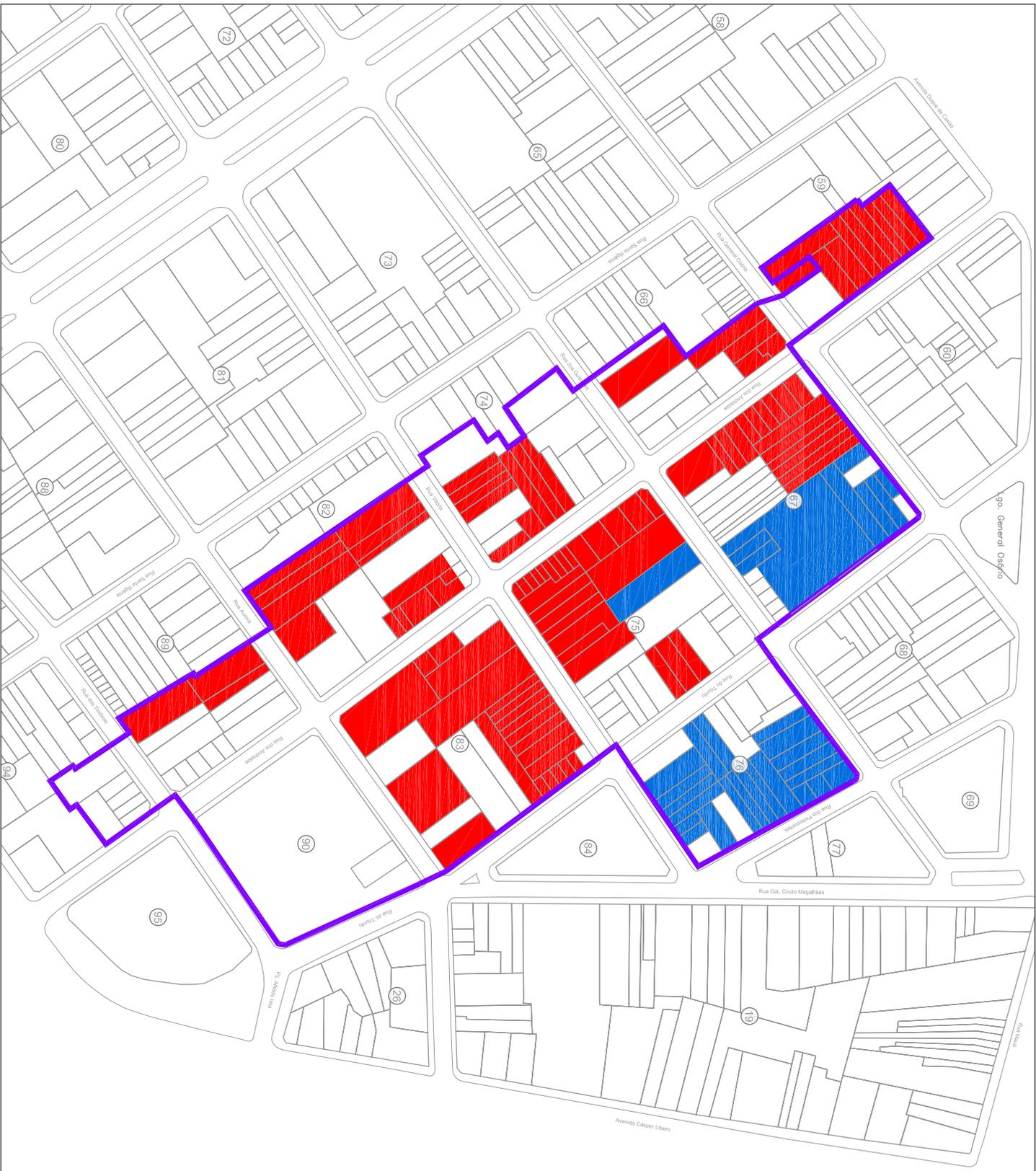
 Renovar
 Mudança de Uso



 **PREFEITURA DE SÃO PAULO**
 Plano de Urbanização da ZEIS 3 C016 (SE)

Habitlações Afetadas

Escala 1:2000



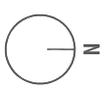
LEGENDA

-  Perimetro ZEIS 3 C016 (SE)
-  Número da Quadra conforme Planta Genérica de Valores

 Não Residencial

Nota:
Deverá atender ao limite de Área Construída Total Computável nos termos da legislação vigente aplicável.

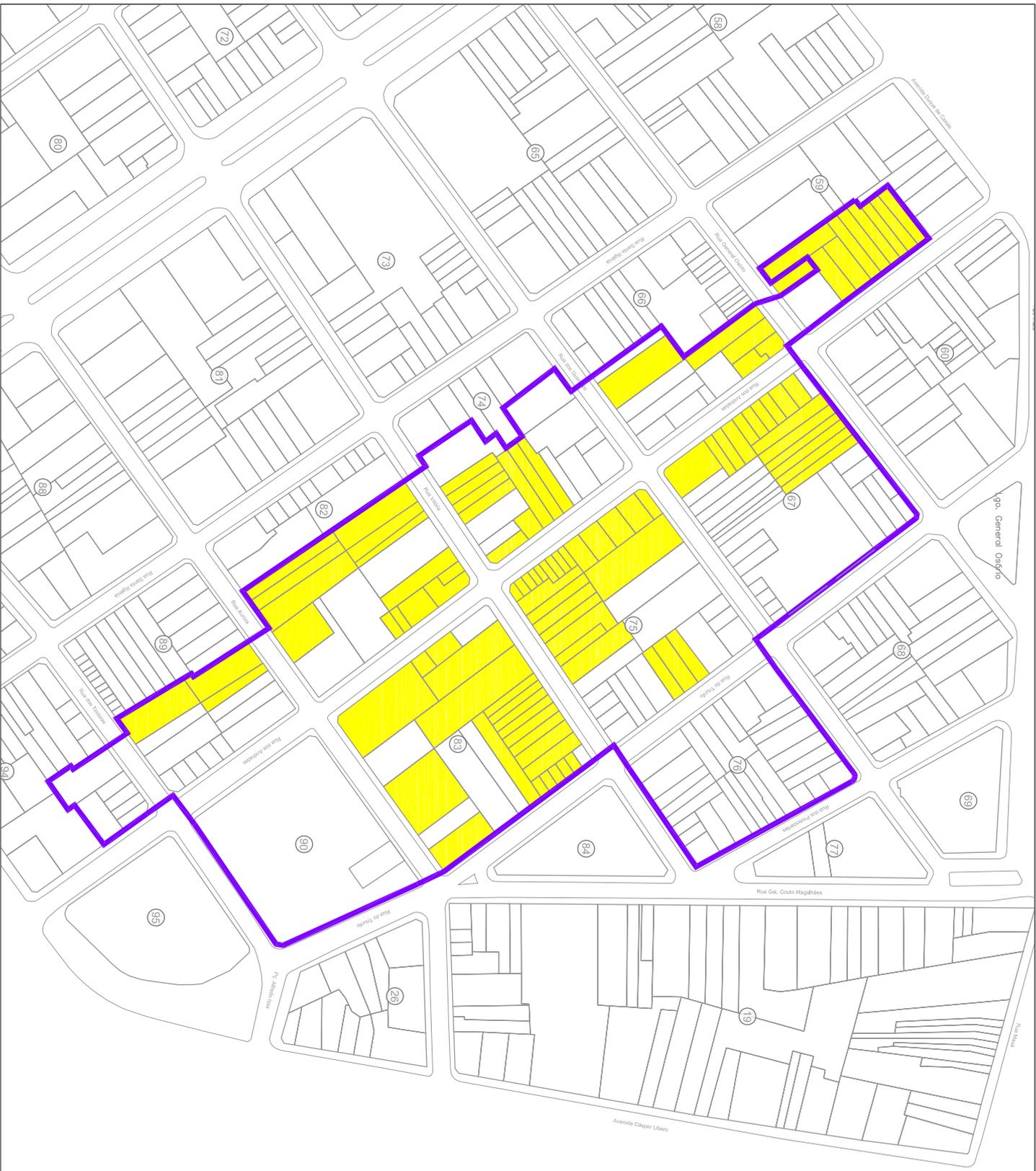
 Público



Plano de Urbanização da ZEIS 3 C016 (SE)

Uso do Solo Proposto - Terrços

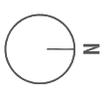
Escala 1:2000



LEGENDA

-  Perímetro ZEIS 3 C016 (SE)
-  Número da Quadra conforme Planta Genérica de Valores

 Residencial



Plano de Urbanização da ZEIS 3 C016 (SE)

Uso do Solo Proposto - Pavimentos Superiores

Escala 1:2000



LEGENDA

- Zona Especial de Transmissão
- Lotes de Casas com nome Fátima Genérica de Váguas

1231 Número do lote no Cadastro Real
 Nota: A identificação destes lotes está baseada no Cadastro do Município de São Paulo e não no Cadastro do Estado de São Paulo.



Diretrizes para o Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016

Aprovadas pelo Conselho Gestor em 27 de julho de 2011

São diretrizes para o Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016:

1. Finalizar, revisar ou refazer o CADASTRO de todos os moradores e comerciantes presentes na área do perímetro do projeto Nova Luz, sejam estes inquilinos ou proprietários, a partir dos seguintes critérios:
 - a. Fornecer protocolo de cadastramento ao cadastrado;
 - b. Identificar com o cadastro todos os perfis de famílias e moradores visando o atendimento habitacional futuro: como famílias ou indivíduos que dividem a mesma habitação e necessitarão de casas separadas;
 - c. Garantir a totalidade do cadastramento através de conferências com documentos como contas de água, luz e IPTU;
 - d. Adequação da ficha de cadastro de HABI a realidade de estabelecimentos comerciais e pessoas em situação de rua;
 - e. Esclarecimentos gerais a comunidade da necessidade do cadastramento.

Obs: Somente com a divulgação dos dados do cadastramento o Conselho Gestor estará apto a analisar a fundo cada uma das diretrizes estabelecidas a seguir.

2. Promover a articulação entre as intervenções nas ZEIS, de modo que a diversidade funcional e social possa representar o equilíbrio que se busca para fazer um bairro de qualidade com sustentabilidade social:
 - a. Articular os elementos de interesse do entorno das ZEIS e da Nova Luz com o interior da área;

- b. Integrar as habitações existentes e propostas com os equipamentos públicos a serem propostos para a área.
3. Priorizar, no faseamento, a produção de habitação de interesse social sobre as demais intervenções e iniciar o processo de transformação principalmente sobre as áreas vazias e subutilizadas.
4. Definição das áreas e imóveis que serão objeto de concessão e do programa de intervenções previstas, indicando aquelas essenciais ao desenvolvimento do PUZEIS:
 - a. Revisão dos critérios para definição dos imóveis a renovar e a permanecer, definidos pelo Projeto Urbanístico Específico, observadas a legislação pertinente, a fim de não considerar apenas elementos construtivos, mas também a atividade produtiva existente e usos que representam a memória do bairro e da região;
 - b. Definição do programa de atividades para as áreas indicadas como áreas a renovar pelo Projeto Urbanístico Específico, a partir da revisão dos critérios de intervenção redefinidos pelo Conselho Gestor.
5. Análise do PUZEIS e a aplicação dos critérios de intervenção quadra a quadra.
6. Reaproveitamento do máximo da estrutura existente, quando possível, para diminuir os impactos oriundos do remodelamento urbanístico.
7. Definição do número de unidades habitacionais por tipo de empreendimento:
 - a. Indicar para os imóveis a renovar, conforme critérios redefinidos no item anterior, o lote resultante e os empreendimentos propostos;
 - b. Realizar estudo volumétrico que permita quantificar a área construída em cada novo empreendimento;
 - c. Considerar o uso misto, nos termos previstos em lei, para os novos empreendimentos, priorizando a manutenção do ponto comercial existente nos térreos dos edifícios, e possibilitando a criação de sobrelojas para a

instalação de pontos comerciais e de serviços que venham contribuir para a geração de renda dos moradores, respeitando a legislação aplicável.

8. Criação de instrumentos que possam garantir a atuação sobre o parque edificado como uma atividade diferenciada:
 - a. Avaliar mecanismos que indiquem o público alvo das habitações de HIS e HMP, atendidas as exigências previstas em lei;
9. Criação de instrumentos que garantam a permanência da população residente na área de intervenção do Projeto Nova Luz, conforme prioridade a seguir:
 - a. Moradores de habitações demolidas na área da ZEIS;
 - b. Moradores de habitações demolidas no restante do perímetro do projeto Nova Luz;
 - c. Moradores de habitações a mudar de uso no perímetro do projeto Nova Luz;
 - d. Inquilinos de imóveis que venham sofrer com o processo de valorização e não possam mais arcar com os altos aluguéis.
10. Criação de instrumentos que coíbam a mercantilização das habitações sociais produzidas na ZEIS, a fim de que, com o futuro processo de valorização imobiliária da região, o subsídio destinado à população de baixa renda não seja encaminhado para a classe média, através da venda das habitações.
11. Criação de instrumentos que garantam a realocação do morador de sua habitação atual apenas quando a habitação definitiva estiver pronta, sem ter que se dirigir a habitações provisórias, priorizando a produção de habitação de interesse social sobre as demais intervenções e iniciar o processo de transformação principalmente sobre as áreas vazias e subutilizadas.
12. Criação de instrumentos que garantam a permanência dos comerciantes e prestadores de serviço nos térreos dos novos empreendimentos, em caso de terem os seus estabelecimentos demolidos e/ou transformados, conforme legislação aplicável.

13. Criação de instrumentos de garantias econômicas, financeiras e securitárias aos proprietários, empresários e locatários, em caso de desapropriações e/ou acordos pelas permutas em área, através de bancos e seguradoras com emissão de apólices de garantia a todos, sem exceção, conforme legislação aplicável.
14. No caso de desapropriação do imóvel, criação de instrumentos que garantam o envio de avisos por escrito via ofício com o número cadastral do IPTU a todos os proprietários e locatários, com antecedência mínima de 24 meses do início de cada fase.
15. Criação de instrumentos que garantam aos proprietários de imóveis comerciais e residenciais, em caso de desapropriação, a indenização pelo justo valor de mercado imobiliário e não somente pelo valor venal, pago em moeda nacional e 100% no ato, conforme legislação pertinente.
16. Criação de instrumentos que garantam aos locatários de imóveis comerciais, em caso de desapropriação do imóvel locado, a indenização pelo seu fundo de comércio, pelo justo valor de mercado, conforme legislação pertinente, considerando como valor:
 - a. A sua clientela;
 - b. Tempo de início das atividades;
 - c. O faturamento mensal e evolutivo;
 - d. O tempo de contrato e periodicidade do seu término;
 - e. A sua projeção de lucros líquidos dentro de período estimado;
 - f. Contrato de sua locação 'apurável e realizável cessante'.
17. Criação de instrumentos que garantam que todas as obras, sem exceção, não venham a ser interrompidas por ordem de qualquer natureza, estando sujeitas a multas contratuais e apólices securitárias. Bem como, que as demolições só sejam iniciadas quando houver a previsão de início das obras, a fim de cumprir a função social da propriedade e não ampliar as áreas vazias do bairro.

18. Identificação dos imóveis de interesse de preservação que devam ser restaurados e também os imóveis que devam ser objeto de intervenção de forma a recuperar as fachadas ou as características relevantes, identificando ainda as visuais a serem preservadas e/ou valorizadas:
- a. Identificar imóveis preservados pelos órgãos de patrimônio a recuperar
 - b. Identificar imóveis a preservar que não estejam protegidos pelos órgãos de patrimônio, mas que possuam características singulares, não se levando em conta apenas as características arquitetônicas, mas sobretudo usos e funções que sejam significativas para a história e para a memória do bairro, ou seja, que sejam identificados imóveis que representem o Patrimônio Imaterial na área do projeto Nova Luz.
19. Definição de critérios, conforme legislação aplicável, de incentivo, isenção e financiamento para a recuperação das edificações a permanecer, tombadas ou não pelo patrimônio histórico, com apoio à reforma através de assessorias técnicas e micro-crédito e capacitação dos profissionais envolvidos.
20. Caracterização da tipologia da unidade habitacional por perfil de morador, garantindo o atendimento para todas as famílias residentes e desalojadas pelas intervenções do projeto Nova Luz, conforme prioridade apresentada:
- a. Propor tipologias de unidade habitacional, compatíveis com o perfil de composição e renda familiar dos futuros moradores.
21. A composição familiar e a renda do morador a ocupar as habitações em ZEIS devem ser identificadas no cadastro, devendo ser considerados os perfis que fogem ao padrão familiar tradicional (pais e filhos), considerando também:
- a. Casais sem filhos;
 - b. Solteiros;
 - c. Famílias unipessoais (pessoa só);
 - d. Famílias ampliadas (compostas por membros com graus variados de parentesco: genro, nora, cunhado, etc);

- e. Famílias chefiadas por membros sem cônjuges.
22. Caracterização dos usos pretendidos para os imóveis que serão objetos de concessão, inclusive empreendimentos específicos, com estimativas de novos empregos a serem alcançados por meio da intervenção:
- a. Caracterizar os usos não residenciais pretendidos para os novos empreendimentos;
 - b. Considerar a geração de empregos na proposta de novos empreendimentos.
23. Priorizar a geração de emprego e qualificação profissional para a população local, a partir da definição de instrumentos que garantam este atendimento, priorizando, a partir da identificação do cadastro:
- a. Desempregados;
 - b. Trabalhadores informais;
 - c. População de rua;
 - d. Catadores de materiais recicláveis;
 - e. Dependentes químicos (após passarem por sistema de tratamento adequado e moradia assistida, em parceria com o Programa Centro Legal).
24. Desenvolver programas de habitações coletivas para a população de rua, revertendo-se o fechamento dos albergues na área central de São Paulo.
25. Caracterização dos espaços públicos e privados de uso coletivo e definição de espaços e elementos referenciais / qualidade dos espaços públicos:
- a. Caracterizar as intervenções propostas para espaços públicos existentes;
 - b. Caracterizar os espaços públicos propostos;
 - c. Caracterizar os espaços privados de uso coletivo propostos.

26. Definir planejamento para os problemas mais graves encontrados na área do Projeto Nova Luz, como a precariedade da coleta de lixo, sistema de drenagem, iluminação pública, segurança e acessibilidade universal.
27. Implantação de programas de acessibilidade da população local aos bens de Lazer e Cultura, que hoje apresentam usos elitizados e, mesmo quando gratuitos, são intimidadores a população de menor renda.
28. Analisar o Plano de Mobilidade proposto para região, a fim de minimizar os impactos causados pelos grandes equipamentos propostos, a medida que o pedestre e o espaço público seja prioritário à circulação de carros, mas que estes tenham alternativas de estacionamento e circulação, sem entrar em conflito com os outros usos.
29. Garantir a permanência das características do bairro, para que não haja alterações nas nomenclaturas que representam a identidade do bairro, como nomes das ruas, avenidas e edifícios, ou alterações na caracterização do comércio local, bem como o nome bairro “Santa Ifigênia”.
30. Promoção da inserção socioeconômica da população a ser atendida nos empreendimentos de interesse social (HIS e HMP):
 - a. Sugerir mecanismos para inserção socioeconômica dos atuais e futuros moradores da ZEIS e da Nova Luz, como por exemplo, o uso dos térreos e sobrelojas dos edifícios para a geração de emprego e renda e programas de capacitação profissional.
 - b. Promover o Desenvolvimento Humano da população local através de atividades culturais e de capacitação.
31. Desenvolver um sistema de acompanhamento social pós-ocupação e educação popular, sobretudo para a população de menor renda, através de gestão compartilhada entre poder público e movimentos de moradia, a fim de garantir a sua adaptabilidade à nova habitação, à convivência em condomínio e à emancipação econômica.

32. Desenvolvimento de políticas habitacionais alternativas à modalidade da casa própria, (como a Locação Social) para a população de 0 a 3 s. m., que é a maioria na área e que não consegue arcar com o sistema de financiamento formal.
33. Caracterização dos equipamentos públicos necessários ao atendimento da população a ser instalada (âncora), priorizando as necessidades sociais da população local mais fragilizada, como os usuários de drogas, a população de rua e os trabalhadores informais:
- a. Estimar os equipamentos públicos necessários para atendimento da população local, considerando o cenário futuro.
34. Definição de modelo de gestão do PUZEIS, que deve ser participativo e com a inclusão da população residente:
- a. Promover o acompanhamento da implementação do Plano de Urbanização da ZEIS através de seu Conselho Gestor.
35. Estabelecimento de um escritório local para a gestão da ZEIS na Nova Luz, onde se concentram informações e interface da Prefeitura com a população:
- a. Com disponibilização do projeto urbanístico e social detalhado;
 - b. Com disponibilização das diversas legislações e documentos ligados ao projeto (jurídicos, urbanísticos, sociais, orçamentários, entre outros);
 - c. Articulador das diversas políticas sociais na área (agentes de saúde, programas de geração de renda, de formação profissional, de atenção a idosos e crianças e jovens vulneráveis, entre outros), desenvolvidas tanto pelo poder público quanto pelas organizações sociais locais;
36. Que a gestão do projeto Nova Luz, em debate com este Conselho Gestor, inicie DE IMEDIATO um trabalho paralelo ao desenvolvimento do 'Projeto' para: promover a aceleração da qualidade de vida da população local e melhoria dos serviços públicos da região, como saúde pública, segurança, coleta de lixo, drenagem, iluminação, entre outros, à medida que a qualidade de vida na região

está cada vez pior, dificultando a vida cotidiana dos seus moradores e trabalhadores.

37. O projeto Nova Luz, com horizonte de 20 anos de implantação, pode começar a ser implantado desde já, com a melhoria dos serviços básicos que são de responsabilidade direta do poder público.